

Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116487356>













SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

CAI  
SIR  
A 56

# Annual Report

---

1984-85







CAI  
SIR  
- A56



SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

# Annual Report

---

1984-85



Security Intelligence Review Committee  
16th Floor, 365 Laurier Avenue West  
Journal Tower (south)  
P.O. Box 2430, Station "D"  
Ottawa, Ontario  
K1P 5W5

(613) 990-8441 — Collect calls are accepted and the switchboard is open from  
7:30 a.m. to 6:00 p.m., Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1985  
Cat. No. JS71-1/1985  
ISBN 0-662-53833-1



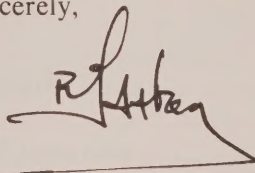
The Hon. Elmer MacKay, P.C.  
Solicitor General of Canada  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

June 14, 1985

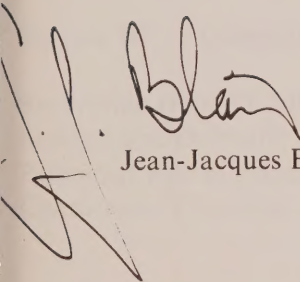
Dear Mr. MacKay:

Pursuant to section 53 of the Canadian Security Intelligence Service Act, I hereby transmit to you the annual report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1984-85 for submission to Parliament.

Yours sincerely,



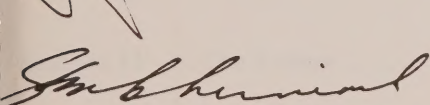
Ronald G. Atkey, P.C., Q.C.  
Chairman



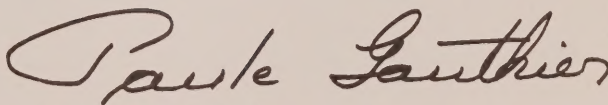
Jean-Jacques Blais, P.C., Q.C.



Frank McGee, P.C.



Saul Cherniack, P.C., Q.C.



Paule Gauthier, P.C.



---

# Table of Contents

---

<b>Preface .....</b>	<b>1</b>
 <b>Section I — The Review Committee's Mandate.....</b>	 <b>3</b>
General.....	3
The Review Function .....	3
The Complaint Function Regarding CSIS .....	5
The Complaint Function Regarding Security Clearances.....	5
Complaints under the Canadian Human Rights Act.....	7
Reports from the Secretary of State and the Minister of Employment and Immigration .....	8
 <b>Section II — Committee Activities.....</b>	 <b>11</b>
The Review Function .....	11
Briefings .....	11
Review of Warrants and Arrangements.....	12
Special Events or Reports.....	13
CSIS Employment Policy Regarding Homosexuals .....	13
The Complaint Function Regarding CSIS .....	14
The Complaint Function Regarding Security Clearances.....	14
Committee Staffing.....	15
 <b>Section III — Committee Assessment, 1984-85.....</b>	 <b>17</b>
Separation from RCMP .....	17
Foreign and Domestic Arrangements.....	18
Personnel Recruitment and Training .....	19
Operational Priorities.....	19
 <b>Section IV — The Future.....</b>	 <b>21</b>
The Review Function .....	21
The Review Committee and its Clients .....	22
Complaints Procedures .....	23
 <b>Section V — Conclusion .....</b>	 <b>25</b>

---



---

---

---

---

# Preface

---

The Security Intelligence Review Committee was created under the provisions of the Canadian Security Intelligence Act (the “Act”), which received Royal Assent on June 28, 1984, and which came into force on July 16, 1984.

Subsections 34.(1) and (2) of the Act read as follows:

34.(1) There is hereby established a committee, to be known as the Security Intelligence Review Committee, consisting of a Chairman and not less than two and not more than four other members, all of whom shall be appointed by the Governor in Council from among members of the Queen’s Privy Council for Canada who are not members of the Senate or the House of Commons, after consultation by the Prime Minister of Canada with the Leader of the Opposition in the House of Commons and the leader in the House of Commons of each party having at least twelve members in that House.

(2) Each member of the Review Committee shall be appointed to hold office during good behaviour for a term not exceeding five years.

The Chairman, the Honourable Ronald G. Atkey, P.C., Q.C., and four Members, the Honourable Frank McGee, P.C., the Honourable Jean-Jacques Blais, P.C., Q.C., the Honourable Saul M. Cherniack, P.C., Q.C., and the Honourable Paule Gauthier, P.C. were appointed by Order in Council on November 30, 1984.

This report is made to the Solicitor General under section 53 of the Act and covers the activities of the Committee for the four months ending on March 31, 1985. It has been prepared without benefit of the annual report of the Director of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) to the Solicitor General or certificate of the Inspector General under section 33 of the Act for the period ending December 31, 1984, neither of which had been received by the Committee at the time of writing.

---

---

---



---

# Section I — The Review Committee's Mandate

---

## General

Parliament has entrusted the Review Committee with a heavy responsibility. Not only must the Committee act on behalf of all Canadians as the external review mechanism for the Canadian Security Intelligence Service, it must also act as a tribunal to consider complaints about activities of CSIS. As well, it must act as an appeal tribunal for all disputes about security clearances involving federal employees or those who wish to provide goods or services to the federal government. The Committee, then, has three distinct functions.

## The Review Function

There is little doubt that Parliament would not have given the CSIS its extraordinary powers if Parliamentarians had not been satisfied that the use of those powers was to be subject to continuous and thoroughgoing review. To this end, the Act establishing CSIS not only requires all intrusive powers to be used only upon the authority of a warrant issued by a Judge of the Federal Court, but also puts in place permanent internal and external review mechanisms.

The Solicitor General is, of course, accountable to Parliament for the actions of CSIS; his is the ultimate responsibility. To assist him, the Act creates the new position of Inspector General. This officer's functions are:

- to monitor the compliance by the Service with its operational policies;
- to review the operational activities of the Service; and
- to submit to the Minister a certificate stating the extent to which the Inspector General is satisfied with the Annual Report, or any other periodic report to the Minister, prepared by the Director of the Service, and noting whether the Service has, in his opinion, done anything not authorized by the Act, contrary to Ministerial directives, or involving an unreasonable use of the powers given to the Service.

---

Thus, the Inspector General's major role is to strengthen the internal review of the Service which is the responsibility of the Solicitor General. However, because the Review Committee will receive from the Minister copies of both the Director's reports, and the certificates issued by the Inspector General, and because the Inspector General may also be required by the Review Committee to conduct investigations into specific activities of the Service, his office is something more than just an internal review mechanism. It is also the link between the internal and external review functions so carefully put in place by Parliament.

The external review mechanism is the Security Intelligence Review Committee which was created to monitor and report to Parliament on the activities of CSIS. The Committee has been given powers that are as far reaching as its responsibilities. In particular, it may call for any information whatsoever from CSIS (with the sole but important exception of Confidences of the Queen's Privy Council of Canada) in order to fulfil its responsibilities under the provisions of sections 38 and 40 of the Act.

38. The functions of the Review Committee are

(a) to review generally the performance by the Service of its duties and functions and, in connection therewith,

- (i) to review the reports of the Director and certificates of the Inspector General transmitted to it pursuant to subsection 33(3),
- (ii) to review directions issued by the Minister under subsection 6(2),
- (iii) to review arrangements entered into by the Service pursuant to subsections 13(2) and (3) and 17(1) and to monitor the provision of information and intelligence pursuant to those arrangements,
- (iv) to review any report or comment given to it pursuant to subsection 20(4),
- (v) to monitor any request referred to in paragraph 16(3)(a) made to the Service,
- (vi) to review the regulations, and
- (vii) to compile and analyse statistics on the operational activities of the Service;

(b) to arrange for reviews to be conducted, or to conduct reviews, pursuant to section 40.

The object of reviews under section 40 is to ensure that the activities of CSIS are carried out in accordance with this Act and with the regulations and directives issued by the Minister; and also to ensure that these activities do not involve any unreasonable or unnecessary exercise by the Service of any of its powers. To achieve this, the Review Committee may

---

(a) direct the Service or Inspector General to conduct a review of specific activities of the Service and provide the Committee with a report of the review; or

(b) where it considers that a review by the Service or the Inspector General would be inappropriate, conduct such a review itself.

Clearly, these are onerous responsibilities. To fulfil them adequately the Committee will need to know, in considerable detail, virtually everything that is being done by CSIS. A later section in this report will outline how the Committee plans to accomplish this.

### **The Complaint Function Regarding CSIS**

The Review Committee, under the provisions of section 41 of the Act, must investigate complaints made by any person with respect to any act or thing done by CSIS. Such complaints must not be trivial or frivolous, they must have been submitted first to the Director of CSIS, and they must not be complaints which would normally be handled under established grievance procedures.

These are reasonable conditions, and they do not diminish the Committee's ability to investigate and to make independent recommendations in cases where individuals do not feel that they have had their complaints answered satisfactorily by CSIS. The Committee's function with respect to complaints is, in a very real sense, an integral part of its major role as the external review body overseeing the activities of CSIS.

### **The Complaint Function Regarding Security Clearances**

Quite distinct from its external review function, the Committee has been constituted as an appeal tribunal to consider any matter having to do with federal security clearances.

42.(1) Where, by reason only of the denial of a security clearance required by the Government of Canada, a decision is made by a deputy head to deny employment to an individual or to dismiss, demote or transfer an individual or to deny a promotion or transfer to an individual, the deputy head shall send, within ten days after the decision is made, a notice informing the individual of the denial of the security clearance.



---

(2) Where, by reason only of the denial of a security clearance required by the Government of Canada to be given in respect of an individual, a decision is made to deny the individual or any other person a contract to provide goods or services to the Government of Canada, the deputy head concerned shall send, within ten days after the decision is made, a notice informing the individual and, where applicable, the other person of the denial of the security clearance.

(3) The Review Committee shall receive and investigate a complaint from

(a) any individual referred to in subsection (1) who has been denied a security clearance; or

(b) any person who has been denied a contract to provide goods or services to the Government of Canada by reason only of the denial of a security clearance in respect of that person or any individual.

This quasi-judicial role as an appeal tribunal is of immediate interest to individuals who are denied a security clearance and are adversely affected in their employment with the Federal Government as a result. Of course, an individual cannot appeal the denial of a security clearance unless he knows that such a decision has been made. In the past, there was often no requirement that he be so informed. As is evident from the subsections cited above, the Act remedies this by requiring deputy heads or the Minister to inform the individuals concerned.

The Committee has heard some criticism of the wording of section 42 of the Act from officials who must comply with it. The major criticism is that it is often not possible to determine with precision whether the denial of a security clearance will, alone, adversely affect the employment of the individual concerned. It is often the case that even though future employment may be adversely affected, this is not certain at the time of the denial of the security clearance, and the Departments concerned are unsure as to their immediate obligations in such situations. The Committee will continue to consult with various departments to determine whether this ambiguity can be resolved satisfactorily without an amendment to the Act.

---

Until the Act was promulgated, not only were many individuals unaware that they had been denied a security clearance, but even those who were informed were often not told why their application had been denied. Now, the law requires the Committee to give each individual who registers a complaint as much information about the circumstances giving rise to the denial of a security clearance as is consistent with the requirements of national security. The Committee must then examine all facts pertinent to the case, and make its own judgement as to the basis of the decision of the deputy head concerned.

All parties have the right to present evidence before the Committee in person, or to be represented by counsel. The Committee has the right to examine all the available evidence, and may summon witnesses or demand the production of documents in the same manner as a superior court of record, though it may often receive "national security" testimony or documents in the absence of the complainant or counsel.

### **Complaints under the Canadian Human Rights Act**

The Canadian Human Rights Act is amended to read:

36.1 (1) In this section, "Review Committee" has the meaning assigned to that expression by the Canadian Security Intelligence Service Act.

(2) When, at any stage after the filing of a complaint and before the commencement of a hearing before a Human Rights Tribunal in respect thereof, the Commission receives written notice from a Minister of the Crown in right of Canada that the practice to which the complaint relates was based on considerations relating to the security of Canada, the Commission may

- (a) dismiss the complaint; or
- (b) refer the matter to the Review Committee.

In such references from the Human Rights Commission, the Review Committee will conduct an investigation in essentially the same way as if the matter had originated as a security clearance complaint. However, the Committee's report and recommendations will be made to the Human Rights Commission as well as to the appropriate Minister.

---

## **Reports from the Secretary of State and the Minister of Employment and Immigration**

The Citizenship Act has been amended so as to provide that when the Minister is of the opinion that a person should not be granted citizenship because there are reasonable grounds to believe that the person will engage in activity that either constitutes a threat to the security of Canada or is part of a pattern of organized criminal activity, the Minister may make a report to the Review Committee. The Minister must also cause a notice to be sent to the person concerned within ten days of making the report. This notice will inform the individual that a report has been made to the Review Committee, and that, following an investigation by the Committee, a declaration with respect to that individual may be made by the Governor in Council denying citizenship.

The Immigration Act, 1976 is also amended so as to provide that when the Minister and the Solicitor General believe that an applicant for admission to Canada will engage in activity that is inimical to Canada's interests because it is part of a pattern of organized criminal activity, a threat to national security, the instigation of the subversion by force of any government, or acts of violence that could endanger the lives or safety of persons in Canada, they may make a report to the Review Committee.

As is the case with reports to the Review Committee made under the Citizenship Act, the individual concerned must be informed within ten days that such a report has been made.

Reports made to the Review Committee under both the Citizenship and the Immigration Act, 1976, will be investigated in essentially the same way as complaints made by an individual. The Committee will judge the merits of the case before taking the actions or making the reports specified in each Act, and so, though the procedures and the statutory requirements differ somewhat in each case, the net effect is the same. That is, an individual making a complaint under the Canadian Security Intelligence Service Act, or a person being judged under the Citizenship or Immigration Acts, is now accorded the opportunity of a thorough review of the case by an independent body.

The Committee is not empowered by the Act to make the final decision on cases submitted to it, and so investigations culminate in the Committee's making a report or a recommendation to the appropriate Minister or the Governor in Council as the case may be. Because the Act requires the Committee's annual report to be tabled in Parliament, it was envisaged, no doubt, that reports and recommendations made on complaints would receive serious consideration and probable action.



---

Reports are also provided where appropriate to the Director of CSIS and the deputy head concerned, and the Review Committee will always provide the complainant, or the individual concerned, with as full a report as possible of its findings.

---

---

---

---

## Section II — Committee Activities

---

### The Review Function

From the very beginning, it was clear to members of the Committee that CSIS would have reservations about being totally open with information which was not distributed even within CSIS itself except on a “need-to-know” basis.

To help allay these concerns about preserving secrecy, the Chairman asked that all Committee staff be cleared to Top Secret by CSIS after a thorough review of their files and any further investigation the Director deemed necessary.

With the same aim in mind, the Committee relied on CSIS personnel to transport sensitive documents from Ottawa to CSIS regional offices closest to members’ homes, and enlisted the aid of RCMP specialists to ensure that its permanent offices will be completely secure.

Though the Committee realizes that there will certainly be occasions when it differs with the Director, and that its function may create an adversarial relationship in certain circumstances, it is also very conscious of the need to establish a solid foundation of trust between the two organizations. Without such an atmosphere of mutual confidence, both CSIS and the Committee would fulfil their respective responsibilities much less effectively.

Since its formation on November 30, 1984, the Committee has been briefed on many of CSIS’ activities, and has met with several experts in the field. During the four months ending on March 31, 1985, Committee Members devoted, on average, twenty-four days to the Committee’s business.

### Briefings

Introductory briefings have been given to the Committee by CSIS on the following subjects:

- CSIS’s current organization and its plans for the future.
- Recruiting and personnel training and development plans.
- Arrangements with foreign agencies.
- Arrangements with other federal departments, and with provincial governments and agencies.
- The development and maintenance of sources of information.
- Warrant procedures before the Federal Court.
- Terrorist organizations of current concern.
- The orientation and allocation of CSIS’s resources vis-à-vis current threats to Canada’s security.

---

The Committee is well aware that there is still a great deal to learn about the above matters and is carrying on continuing discussions with and receiving additional briefings from CSIS. In particular, the Committee is not satisfied that it has sufficient knowledge or understanding of the extent of arrangements between CSIS and other foreign or domestic agencies, nor does it believe that it is sufficiently well briefed on CSIS' recruiting and training activities.

The Committee has also been briefed by the Solicitor General, the Honourable Elmer Mackay, M.P.; the former Solicitor General, the Honourable Robert Kaplan, M.P.; the Clerk of the Privy Council, Gordon Osbaldeston; the Deputy Solicitor General, Fred Gibson; the Commissioner of the RCMP, Robert Simmonds; the Assistant Secretary to the Cabinet for Security and Intelligence, Nicholas d'Ombrain; a former Director General of the RCMP Security Service, John Starnes; and Professor Alan Grant, an expert in the field from Osgoode Hall Law School of York University. Arrangements were also made to meet, in the spring of 1985, with Blair Seaborne, Security and Intelligence Coordinator in the Privy Council Office; Senator Michael Pitfield; Mr. Justice David McDonald of the Supreme Court of Alberta and former Royal Commissioner; Professor Peter Russell of the University of Toronto and former Research Director for the McDonald Commission; and Svend Robinson, M.P., Justice critic for the New Democratic Party.

Briefings from External Affairs and National Defence on their security clearance procedures and from the Communications Security Establishment (CSE) on current operations were also arranged for the spring of 1985.

The Chairman met the Solicitor General three times on Committee business and the Committee met for an evening with the Inspector General (designate) Dr. Richard Gosse, Q.C., and arranged to meet him again when he assumed his responsibilities in Ottawa.

### **Review of Warrants and Arrangements**

The Committee had the opportunity to make initial reviews of all CSIS applications and supporting affidavits seeking warrants from the Federal Court, and will continue its review of new and renewed applications. It has also received from CSIS copies of documents relating to arrangements with other agencies, both domestic and international, and is making plans for a comprehensive review of these, having conducted only a cursory review of some of them in the time available.



---

Despite in-depth briefings and extensive reading, both in Ottawa and at the CSIS regional offices closest to their homes, the members of the Committee recognize that they do not have a complete understanding or knowledge of CSIS activities in these areas. This is hardly surprising since the McDonald Commission found that it took a considerable amount of full-time effort over four years to even begin to understand the complexities of the RCMP Security Service.

### **Special Events or Reports**

The Chairman, on behalf of the Committee, and following consultation with the Solicitor General, asked CSIS to provide its post mortem report on CSIS activities related to events leading up to the terrorist attack on the Turkish Embassy in Ottawa on March 12, 1985.

Also, after similar consultation with the Solicitor General, the Chairman, on behalf of the Committee, asked CSIS to provide its post mortem report on CSIS activities related to the terrorist threat of March 26, 1985 to bomb the Toronto transit system on the following Monday, April 1, 1985.

Both CSIS reports were considered by the Committee at its meetings on April 18-19, 1985. It appeared from the reports that CSIS had done all it could to obtain information which would be of use to all concerned agencies.

While considering the reports referred to above, the Review Committee discovered that, though information from the Canadian Police Information Centre (CPIC) is available to the Service through the co-operation of the RCMP, CSIS itself is not a direct participant in the system and does not, therefore, have CPIC terminals directly available to its officers. It seems to the Committee that direct access to CPIC information by CSIS officers is essential to their operational capability.

The Review Committee is of the opinion that the Canadian Police Information Centre Advisory Committee should allow CSIS direct access to CPIC.

### **CSIS Employment Policy Regarding Homosexuals**

The Chairman wrote to the Director on March 29, 1985 asking him for information on the Service's employment policy regarding homosexuals. The Committee has been informed that both the Armed Forces and the RCMP refuse to employ or retain known homosexuals, and state that this policy is not based on concerns as to their vulnerability as security risks.

---

The Director replied to the Chairman's letter on April 12, 1985. He explained that CSIS does not have a formal policy on the employment of homosexuals; it being possible in such a relatively small organization to judge each case individually. The Director added that one of the major ways in which senior management is attempting to civilianize CSIS is by avoiding the issuance of detailed guidelines and regulations, and relying on the intelligent and humane application of broad policies.

The Committee is of the opinion that this is an entirely acceptable approach, and will monitor its implementation in the context of the more general review of CSIS' personnel activities.

### **The Complaint Function Regarding CSIS**

The Committee received a complaint respecting the activities of CSIS in the questioning of refugees seeking permission to immigrate to Canada. This complaint had not been submitted previously to the Director as it should have been under the provisions of section 41 of the Act, and so the complainant has been informed of the correct procedure in such cases.

### **The Complaint Function Regarding Security Clearances**

By March 31, 1985, the Committee had received three complaints. One was prematurely filed, one was delayed at the request of the complainant, and one is being considered.

Several complaints have been submitted to the Committee since March 31, 1985. But it is evident that the small number received in the first four months of the Committee's existence is due not only to the fact that the Committee has been established for such a short time but also to the fact that Public Service managers are not yet fully informed as to the requirements of the Act. Many potential complainants, therefore, are not aware of their rights. To remedy this, the Committee has suggested to the Clerk of the Privy Council that he instruct deputy heads to inform in writing all persons who have their employment adversely affected by the denial of a security clearance of their right to complain to the Review Committee. The Committee also intends to take other steps to ensure that prospective complainants are made aware of their statutory rights.

To ensure procedural fairness to those complainants and their counsel who do come forward, the Committee on March 9, 1985 adopted Rules of Procedure applicable to complaints under sections 41 or 42 of the Act, or to proceedings under the Canadian Human Rights Act, the Citizenship Act and the Immigration Act.

---

## **Committee Staffing**

The Committee has employed an Executive Secretary and a small staff to assist in research and investigation, and to help collate, categorize and summarize the large volume of information available. Maurice Archdeacon, formerly Deputy Assistant Secretary to the Cabinet Committee on Foreign and Defence Policy in the Privy Council Office, was recruited as Executive Secretary to the Committee following a personnel search and a competition. He commenced his duties on February 11, 1985, and has been authorized to employ a small professional research and investigative staff, as well as the administrative staff necessary to the Committee's support. The Committee has established its permanent offices on the sixteenth floor of the Journal Building (South Tower) at 365 Laurier Avenue West, Ottawa, Tel. (613) 990-8441.

---

---

---



---

## Section III — Committee Assessment, 1984-85

---

Despite the fact that the Committee was in operation for only four months, the members were able to form some preliminary views concerning the activities and operational methods of the Service.

### Separation from RCMP

Overall, it appears to the Committee that the new civilian Service has weathered the separation from the RCMP quite well. The Committee did not have an opportunity to visit CSIS Regional offices and, therefore, cannot comment on the morale of the Service as a whole. However, morale at the Headquarters level seems to be quite good in spite of the magnitude of the organizational change and the additional frustration inherent in moving such a complex organization from 1200 Alta Vista Drive to the East Memorial Building on Wellington Street in Ottawa.

The CSIS regional organization in Toronto moved from its location on Jarvis Street to new offices on Front Street at the end of May. The Toronto region's new offices provide CSIS employees with much better and more modern facilities. This is not entirely true with respect to the offices which have been allocated to the CSIS Headquarters staff in the East Memorial Building in Ottawa. The Committee believes that it would be desirable to have modern self-contained facilities for CSIS in Ottawa as soon as financial and other circumstances permit.

---

## Foreign and Domestic Arrangements

When the Committee first asked to be briefed on arrangements for the exchange of security intelligence with other countries and with other agencies in this country, CSIS did not have the information organized or collated in a way which would have allowed Committee members to review all of it. Since then, CSIS has organized the relevant material in a series of volumes which have been made available to members at CSIS regional offices. The Committee was not surprised to learn that all exchanges of information with other agencies, both domestic and international, are still authorized on the basis of arrangements made with those organizations by the RCMP. This is understandable in the short term, but it is the Committee's view that arrangements should be consolidated by CSIS itself under the provisions of section 17 of the Act.

Canada's security intelligence arrangements with foreign organizations fall within three general categories:

### —*Formal*

- a) the terms of agreements are explicitly documented;
- b) there is an exchange of notes stating that both sides agree to the terms and the notes are duly signed by the person in charge of both services; and

- c) there is an exchange of notes between the Canadian Embassy and the foreign ministry of the country concerned.

### —*Informal*

there is an exchange of notes or letters at the service or embassy level, stating an implicit understanding of cooperation.

### —*Ad Hoc*

there is only an oral understanding to cooperate, conveyed to a liaison officer.

Some examples of normal agency to agency cooperation are:

#### *immigrant/visa vetting*

acquisition or exchange of security/criminal information on applications for admission to Canada;

#### *security assessments*

acquisition or exchange of security/criminal information for the purpose of appraising an individual's loyalty to Canada and so far as it relates thereto, the reliability of an individual;

#### *security intelligence liaison*

acquisition or exchange of information and intelligence respecting activities that may, on reasonable grounds, be suspected of constituting threats to the security of Canada.

---

## **Personnel Recruitment and Training**

The personnel recruitment and training programmes of CSIS since the establishment of the new organization remain for the Committee somewhat of a question mark. Two Royal Commissions of Inquiry concluded that the establishment of a new civilian agency separate from the RCMP was necessary, and this was clearly the intent of Parliament in Bill C-9 which was given Royal Assent on June 28, 1984; we understand that 95 percent of the members of the RCMP Security Service chose to transfer to the new agency. The Committee intends to become thoroughly familiar with the personnel recruitment and training activities of CSIS as a matter of high priority, and will be seeking detailed briefings from the Director or other appropriate CSIS officials in June, 1985 to determine what further review and assessment should be undertaken and then reported to the Minister.

## **Operational Priorities**

A clear, understandable analysis of the operational priorities of the Service has not yet been made available to the Committee. Such information is necessary to an assessment of the allocation of resources, the effectiveness of the operational priorities system, targeting effectiveness, recruitment criteria and activities, and the training and development programmes being put in place. The Committee intends to request that such a comprehensive analysis, including an analysis of the allocation of financial and human resources, be provided to it before the end of the 1985-86 fiscal year.

The Committee is aware that the balance of resources between counter-intelligence, counter-subversion, and counter-terrorism will change from time to time, perhaps annually. However, the Committee believes that CSIS should have an operational plan which, though subject to change, reflects CSIS management's view of current operational and administrative priorities.

The Committee expects that the Director's report to the Solicitor General under section 33 of the Act for the period ending December 31, 1984 (not yet received) will be a useful starting point in this area.

---

---

---



---

## Section IV—The Future

---

### The Review Function

During 1985-86, its first full year of operation, the Committee intends to become intimately familiar with every aspect of CSIS' activities.

Priority areas for investigation and research will be:

- personnel recruitment, training and development activities;
- the use of human sources, an evaluation of the intelligence product from such sources, and an assessment of where CSIS' apparent priorities lie in this regard;
- the collection and analysis of information from open sources by CSIS (this was an area of criticism by the McDonald Commission);
- the CSIS budget and CSIS priorities in the allocation of resources to its targets;
- the exchange of information with other countries and agencies by CSIS. (The Act requires the Committee to monitor this facet of CSIS' activities, and the Committee is particularly interested in examining how this exchange of information affects the rights of Canadians and how it might affect Canada's sovereignty); and
- the collection and analysis of statistics, including financial statistics, so as to arrive at an independent view of how CSIS uses its human and material resources; also appropriate means of reporting such statistics to the Minister and Parliament on an annual basis.

The Committee is mindful that, similar to the practices of the past nine years, all warrants issued by the Solicitor General under subsection 16(2) of the Official Secrets Act in 1984 and any interceptions and seizures made thereunder up until December 31, 1984 will be the subject of an annual report to Parliament by the Solicitor General. However, with the transference of the authority to grant warrants to the Federal Court under section 21 of the Canadian Security Intelligence Service Act, the reporting to Parliament of the number of such warrants in future years (including average length of time in force, the method of interception and seizure utilized, and an assessment of the importance of such warrants in meeting the objectives of the Act) seems to have fallen into abeyance. It is not clear from the Act whether reporting this information is initially the responsibility of the Solicitor General, the Director of CSIS, the Inspector General or the Committee. However, it is clear that the Committee has the responsibility to "compile and analyse statistics on the operational activities" of CSIS.

---

In the first three months of 1985, it was not possible for the Committee to develop a statistical reporting system for warrants sufficient to inform Parliament in any meaningful way. Definitions relating to the persons or classes of persons or places against which a warrant may be directed have changed from the Official Secrets Act system, and statistical comparisons would have been difficult for the short period in question. However, the Committee intends to include in its statistical analysis for future years a comprehensive review of warrants applied for and issued under the Act, so as to be in a position to include in its annual report to the Minister and Parliament statistical information which is at least equal to that formally provided under the Official Secrets Act.

### **The Review Committee and its Clients**

The Committee believes that Parliamentarians intended it to act on their behalf to ensure that the new civilian agency, while effectively protecting the nation's security against non-military threats, treats individual Canadians fairly, and that CSIS uses its intrusive powers with restraint and with an overriding sensitivity to democratic values.

The Committee is well aware that to draw the correct line between the protection of national security and the preservation of individual liberty has never been easy in any democratic society. Parliament has attempted to do so, in general terms, in the Act which created both CSIS and the Review Committee. The Committee must now attempt to establish the delicate balance between national security and individual liberty by applying those general guidelines to specific activities and particular cases. Future reports to Parliament will reveal the degree to which the Committee is able to meet this challenge.

In the meantime, the Rules of Procedure adopted by the Committee on March 9, 1985 are designed to give the Committee's clients some insight into how it plans to investigate complaints brought before it. Copies of the Rules of Procedure in English and French are available to members of the public. The Committee wishes to consider appeals or complaints expeditiously and with concern for fairness to persons affected, but always having due regard to the requirements of national security.

---

Individuals, or their counsel, will find that the Committee's objective is to attempt to avoid unnecessary confrontation between the complainants and the government and to have before it all pertinent information so as to attempt to establish the true facts of any complaint over which it has jurisdiction. Parliament has given the Committee, acting as a tribunal, the right to require the production of any information or documents whatsoever. However, it may not be possible in some instances to give complainants or their counsel access to some of this information or documents because of the requirements of national security.

### **Complaints Procedures**

Any person who has a complaint under section 41 of the Act against any actions of CSIS should write in the first instance to the Director, Mr. T.D. Finn at 1200 Alta Vista Drive, Ottawa, Ontario, K1A 0R2. Should the response be unsatisfactory to the individual concerned, or should no response be received, he or she may then write to the Chairman, The Security Intelligence Review Committee at P.O. Box 2430, Station "D", Ottawa, Ontario, K1P 5W5, or deliver the complaint to the Committee's offices on the sixteenth floor of the Journal Building (South Tower) at 365 Laurier Avenue West, Ottawa. Complaints under section 41 which have not been first submitted to the Director cannot be considered by the Committee.

Any person who has been adversely affected in employment with the federal government or any of its agencies, or who has been refused an opportunity to provide goods or services to the federal government or its agencies solely by reason of the denial of a security clearance, may complain directly to the Committee. The information kit available from the Executive Secretary of the Committee outlines in non-legal language the rights and duties of individuals who wish to make use of this procedure. In each case, the Committee will consult with the deputy head concerned to determine whether the negative actions of government were "solely by reason of the denial of a security clearance"; a statutory precondition to the Committee's assuming jurisdiction over the complainant's case.

Any person, though not so informed, who has been adversely affected in either employment with or ability to supply goods or services to the federal government or any of its agencies by reason of the denial of a security clearance may write to the Committee asking that the case be considered. The Committee will then attempt to establish the facts in consultation with the deputy head concerned and decide whether it has jurisdiction.

Complainants will be informed by the Committee of the outcome of every complaint, and of the government's reasons for the refusal to hire or promote, the dismissal, demotion, or transfer of an individual, or the denial of a contract.

---

---

---



---

## Section V—Conclusion

---

The Committee is deeply conscious of its onerous responsibilities in representing the interests of Parliament in the external oversight of CSIS. In the short time since its formation, the Committee has adopted a collegial non-partisan approach to its assigned tasks, with the emphasis being on acquiring a working knowledge of security intelligence matters and attempting to ask the right questions to those who should be in a position to provide answers.

Given its statutory and part-time role as an external review body, the Committee's perspective is necessarily that of detached outsiders. With this comes a genuine curiosity sprinkled with a healthy dose of skepticism — factors which are an important part of the Canadian Parliamentary tradition. In addition, Committee members bring a wide range of parliamentary, legislative, governmental, and public service experience to the job: as former federal or provincial ministers responsible for security, defence, immigration, and treasury matters, and as activists who continue to play a public role in their respective communities or professions. Members of the Committee have a combined legislative experience totalling thirty-nine years. The Committee believes that this experience constitutes a pool of knowledge and insight which enables it to pursue its oversight and complaint functions with intelligence and sensitivity to the competing interests at stake.

In every aspect of its functions, the most difficult issue facing the Committee is balancing the rights of individual Canadians against the requirements of national security. While Parliament has attempted to make this task somewhat easier through a new definition of “threats to the security of Canada”, there is still broad scope for differences of opinion under the Act. Also, this sort of issue cannot be solved through legislative drafting alone. Much depends on the nature and extent of the information available and the philosophy of decision makers in positions of authority.

For its part in the process, the Committee plans to ferret out with vigour information relevant to its duties and functions, and then, in deliberating and determining the national security requirements involved, to provide fairness to individual Canadians affected. The Committee is only one body in a complex maze of checks and balances established by Parliament in the Act. But through its report, the Committee is the single body which can give Parliament annually an independent insight into the workings of the maze. This the Committee intends to do to the best of its abilities, judgement, and experience.

---

---

---

La tâche la plus difficile à laquelle fait face le Comité dans chaque aspect de ses fonctions est celle d'établir un équilibre entre les droits des Canadiens et les exigences de la sécurité nationale. Le Parlement a essayé de rendre sa tâche un peu plus facile en adoptant une nouvelle définition des «menaces envers la sécurité du Canada», mais la Loi laisse encore la porte ouverte à beaucoup d'interprétations. De plus, cette question n'est pas du genre de celle qu'on règle d'une simple loi. La nature et l'importance de l'information accessible et la ligne de pensée des instances décisionnelles en place comptent en effet pour beaucoup à cet égard.

Pour jouer le rôle qui lui revient, le Comité entend se mettre énergiquement à la recherche de l'information relative à ses tâches et fonctions et assurer un traitement équitable aux Canadiens impliqués lors de ses délibérations en vue d'établir les exigences dont il faut tenir compte pour la sécurité nationale. Le Comité n'est qu'un rouage à l'intérieur de ce système de contrôle complexe institué dans la Loi par le Parlement. Mais grâce à son rapport, il est le seul qui puisse donner annuellement au Parlement un aperçu du fonctionnement du système, ce qu'il compte faire au meilleur de ses connaissances, de son jugement et de son expérience.

Le Comité a profondément conscience de l'énormité de la tâche qui lui incombe de représenter les intérêts du Parlement dans la surveillance externe du SCRS. Durant le court intervalle qui s'est écoulé depuis sa formation, il a adopté une ligne de conduite collégiale non-partisane dans l'exécution des tâches qui lui ont été confiées, en mettant l'accent sur l'acquisition d'une connaissance pratique des dossiers relatifs au renseignement de sécurité et en tentant de poser les bonnes questions à ceux qui devaient être en mesure de fournir les réponses.

L'optique du Comité est forcément celle d'un tiers étant donné le rôle que lui confère la Loi et celui qu'il joue à temps partiel en tant qu'organe de surveillance externe. Il faut ajouter à cela une véritable soif de connaître l'étendue d'une saine dose de scepticisme, autant d'éléments qui sont d'importantes composantes de la tradition parlementaire. De plus, en tant qu'anciens ministres fédéraux ou provinciaux responsables des dossiers de la sécurité, de la défense, de l'immigration et du trésor, ainsi qu'en temps qu'activistes qui continuent à jouer un rôle public dans leurs professions ou milieux respectifs, les membres du Comité jouissent d'une vaste expérience parlementaire, législative, gouvernementale et de la fonction publique qui ne peut que les servir dans leur travail. Ils totalisent 39 ans d'expérience parlementaire. Le Comité estime que cette expérience représente une mine de connaissances et lui donne une largeur de vues lui permettant de s'acquitter intelligemment des fonctions de surveillance et d'audition de plaintes, tout en étant sensible aux divergences d'intérêts en jeu.

Le plaignant est informé par le Comité de la décision rendue au sujet de sa plainte et des motifs de la décision gouvernementale de renvoi, de rétrogradation, de mutation ou d'opposition à engagement ou à un contrat.



Toute personne qui a fait l'objet d'une décision préjudiciable à sa carrière au sein de l'administration fédérale ou de n'importe quel de ses organismes ou à laquelle on a refusé le droit de fournir à ces derniers des biens et services en raison du refus d'une habilitation de sécurité, peut porter plainte directement au Comité. La trousse d'information au Comité. La trousse d'information qu'on peut se procurer auprès du secrétaire exécutif du Comité explique dans des termes simples, les droits et obligations de ceux et celles qui désirent avoir recours à cette procédure. Dans chaque cas, le Comité consulte l'administrateur général concerné pour déterminer si la décision gouvernementale qui fait l'objet de la plainte a été prise pour «la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité» et, partant, s'il doit faire enquête.

Toute personne qui, sans en avoir été informé officiellement, a fait l'objet d'une décision qui nuit à sa carrière au sein de l'administration fédérale ou de n'importe quel de ses organismes ou l'empêche de fournir à ces derniers des biens ou services en raison du refus d'une habilitation de sécurité, peut écrire au Comité pour demander l'étude de son cas. Le Comité tente alors d'établir les circonstances de l'affaire de concert avec l'administrateur général concerné et décide s'il a compétence ou pas.

Toute personne qui veut porter plainte en vertu de l'article 41 de la Loi contre des activités du SCRS doit, dans un premier temps, écrire au directeur, M. T.D. Finn, au 1200, promenade Alta Vista, Ottawa (Ontario), K1A 0R2. Si elle ne reçoit pas de réponse ou est insatisfaite de celle qui lui est fournie, elle peut alors écrire au président, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, C.P. 2430, succursale «D», Ottawa (Ontario) K1P 5W5, ou faire parvenir la plainte aux bureaux du Comité situés au 16<sup>e</sup> étage de l'immeuble Journal (tour sud), 365 ouest, avenue Laurier, Ottawa. La plainte ne peut être examinée par le Comité que si elle a d'abord été présentée au directeur.

## Procédures relatives aux plaintes

Les individus concernés ou leur avocat, constateront que l'objectif du Comité est d'essayer d'éviter les affrontements inutiles entre le gouvernement et le plaignant et d'avoir sous la main toutes les informations pertinentes pour tenter d'établir les véritables circonstances de l'affaire sur laquelle il a compétence. Le Parlement a investi le Comité, quand celui-ci sert de tribunal, du pouvoir de faire produire n'importe quel document ou information. Toutefois, il n'y aura peut-être pas moyen dans certains cas de communiquer au plaignant ou à son avocat certains de ces documents ou informations à cause des exigences de la sécurité nationale.

Le Comité est bien conscient que dans toute société démocratique, il n'a jamais été facile de séparer la sauvegarde de la sécurité nationale de la défense des libertés individuelles. Le Parlement a tenté de le faire, en termes généraux, dans la Loi créant à la fois le SCRS et le Comité de surveillance. Ce dernier doit maintenant tenter de maintenir le fragile équilibre entre la sécurité nationale et les libertés individuelles en appliquant ces lignes directrices générales aux différents cas et activités. Les prochains rapports révéleront dans quelle mesure le Comité est parvenu à relever ce défi.

Dans un autre ordre d'idées, les règles de procédure adoptées par le Comité le 9 mars 1985 et que le public peut se procurer en anglais et en français visent à donner aux clients une certaine idée de la façon dont celui-ci compte faire enquête sur les plaintes ou appels dont il est saisi. Le Comité entend procéder rapidement et faire preuve d'équité à l'endroit des personnes touchées, mais toujours en tenant compte comme il se doit des exigences de la sécurité nationale.

Au cours des trois premiers mois de 1985, le Comité a été dans l'impossibilité de mettre au point un système permettant de présenter au Parlement des rapports statistiques utiles concernant les mandats. Les définitions relatives aux personnes ou catégories de personnes ou lieux à l'égard desquels un mandat peut être décerné ne sont plus ce qu'elles étaient au moment où le système prévu par la Loi sur les secrets officiels était en usage, et il aurait été difficile d'établir des comparaisons statistiques pour la courte période visée. Le Comité ne compte pas moins, à l'avenir, inclure dans son analyse statistique un examen complet des mandats demandés et décernés de manière à pouvoir insérer dans le rapport annuel destiné au ministre et au Parlement des informations statistiques se comparant tout au moins à celles qui étaient fournies anciennement en vertu de la Loi sur les secrets officiels.

### **Le Comité de surveillance et ses clients**

Le Comité estime que le Parlement lui a donné pour mission de faire en sorte, qu'en son nom, le nouvel organisme civil, tout en parant aux menaces envers la sécurité de la nation, traite les Canadiens avec équité, et que le SCRS utilise ses pouvoirs comportant intrusion avec retenue et dans le respect le plus absolu des valeurs démocratiques.

La fonction de surveillance

Au cours de sa première année complète d'activités, soit en 1985-1986, le Comité compte se renseigner à fond sur tous les aspects des opérations du Service.

Les secteurs prioritaires d'enquête et de recherche seront les suivants:

- les programmes de recrutement, de formation et de perfectionnement du personnel;
- l'emploi de sources humaines, l'évaluation des renseignements reçus de ces dernières et une étude permettant de juger où se situent les priorités apparentes du Service à cet égard;

- la collecte et l'analyse d'informations obtenues ouvertement par le SCRS (il s'agit là d'un point qui a fait l'objet de critiques de la part de la Commission McDonald);
- le budget du SCRS et son ordre de priorité en ce qui concerne la répartition des ressources entre ses différentes cibles;
- l'échange d'informations avec d'autres pays et organismes par le SCRS. (La Loi oblige le Comité à surveiller cet aspect des activités du Service, et le Comité veut voir particulièrement en quoi cet échange d'informations touche les droits des Canadiens et quel effet il pourrait avoir sur la souveraineté canadienne); et

- la collecte et l'analyse des statistiques, y compris des statistiques financières, permettant de porter un jugement impartial sur la façon dont le Service se sert de ses ressources humaines et matérielles; également les moyens à prendre pour faire rapport annuellement de ces statistiques au ministre ou au Parlement.

Le Comité a conscience que conformément à l'usage des neuf dernières années, tous les mandats décernés par le solliciteur général en 1984 et que toute interception ou saisie effectuée le ou avant 31 décembre 1984 au plus tard en vertu du paragraphe 16(2) de la Loi sur les secrets officiels feront l'objet d'un rapport annuel du solliciteur général au Parlement. Toutefois, comme le pouvoir de décerner des mandats a été cédé à la Cour fédérale aux termes de l'article 21 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, l'usage de faire rapport au Parlement du nombre de ces mandats (y compris leur durée moyenne, la méthode d'interception et de saisie utilisée et l'évaluation de la mesure dans laquelle ces mandats permettent d'atteindre les objectifs de la Loi) semble être tombé en désuétude. La Loi ne précise pas si la responsabilité de fournir cette information incombe au solliciteur général, au directeur du SCRS, à l'inspecteur général ou en tout premier lieu au Comité. Par contre, il est clair que le Comité a la responsabilité de «réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles» du SCRS.



## Priorités opérationnelles

Le Service n'a pas encore fourni une analyse claire et compréhensible de ses priorités opérationnelles au Comité qui a besoin de cette information pour juger de l'affectation des ressources, de l'efficacité du système des priorités et des modes de recrutement ainsi que des programmes de formation et de perfectionnement à être mis en place. Le Comité entend demander que pareille analyse détaillée, y compris une étude de l'affectation des ressources financières et humaines lui soit remise avant la fin de l'année financière 1985-1986.

Le Comité a conscience que l'équilibre des ressources à répartir entre le contre-enseignement, la contre-subversion et le contre-terrorisme va changer de temps à temps, peut-être d'une année à l'autre, mais le SCRS ne doit pas moins avoir un plan opérationnel qui soit le reflet des vues de ses dirigeants en regard des priorités opérationnelles et administratives du moment bien qu'elles puissent changer.

Selon le Comité, le rapport que le directeur doit présenter au solliciteur général en vertu de l'article 33 de la Loi pour la période se terminant le 31 décembre 1984 (et qui n'a pas encore été reçu) devrait constituer un point de départ intéressant à cet égard.

## Évaluations de sécurité

acquisition ou échange d'informations sur des questions de sécurité ou des activités criminelles afin d'évaluer la loyauté d'un individu envers le Canada et, à cet égard, sa fiabilité;

*liaison—enseignement de sécurité* acquisition ou échange d'informations et de renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada.

## Recrutement et formation du personnel

Les programmes de recrutement et de formation du personnel du SCRS, depuis la mise sur pied du nouvel organisme, restent un peu un point d'interrogation pour le Comité. Deux commissions d'enquête avaient conclu à la nécessité de créer un nouvel organisme civil distinct de la GRC. C'est ce que le Parlement s'était proposé de faire, de toute évidence, avec le projet C-9 qui a reçu la sanction royale le 28 juin 1984. Nous croyons comprendre que 95 p. 100 des membres du Service de sécurité de la GRC choisissent de passer au nouvel organisme. Le Comité entend se renseigner à fond sur les programmes de recrutement et de formation du personnel du SCRS et demandera en juin 1985 au directeur ou à ses supérieurs des précisions pour déterminer s'il y a lieu d'entreprendre de nouvelles études et évaluations et, le cas échéant, d'en faire rapport au ministre.



## Ententes avec des organismes canadiens et étrangers

Quand pour la première fois, le Comité a demandé à être mis au courant des ententes conclues relativement à l'échange de renseignements de sécurité avec d'autres pays et avec d'autres organismes canadiens, la façon dont ces ententes étaient complètes ou réunies ne permettait pas de prendre connaissance de tous les documents. Le SCRS a, depuis, regroupé la documentation pertinente dans une série de volumes mis à la disposition des membres dans ses bureaux régionaux. Le Comité n'a pas été étonné d'apprendre que tous les échanges d'information avec d'autres organismes, tant nationaux qu'internationaux, continuent de s'effectuer encore en vertu d'ententes conclues entre ces organismes et la GRC. Il est normal qu'il en soit ainsi encore pour un certain laps de temps, mais le Comité n'en estime pas moins que les ententes devraient être regroupées en vertu des dispositions de l'article 17 de la Loi, par le SCRS lui-même.

Les ententes entre le Canada et des organismes étrangers en ce qui concerne le renseignement étranger se regroupent en trois grandes catégories, soit:

- *les ententes officielles*
    - a) les termes de l'entente sont mis formellement sur papier;
    - b) il y a un échange de notes indiquant que les deux parties acceptent les termes de l'entente et les notes sont signées comme il se doit par l'un et l'autre des responsables des deux services; et
    - c) il y a échange de notes entre l'ambassade canadienne et le ministère des Affaires étrangères du pays en question.
  - *les ententes officieuses*
    - il y a échange de notes ou de lettres indiquant qu'on accepte implicitement de coopérer, au niveau du service ou de l'ambassade;
  - *les ententes spéciales*
    - il n'y a qu'un engagement verbal de coopérer, transmis à un agent de liaison.
- Voici quelques exemples de secteurs où il y a habituellement coopération: *examen minutieux des dossiers des personnes demandant à immigrer ou en quête d'un visa* acquisition ou échange d'informations sur des questions de sécurité ou des activités criminelles aux fins de l'étude des demandes d'admission au Canada;

## Section III — Surveillance du Comité, 1984-1985

Même si leurs travaux ne se sont éche-  
lonnés que sur quatre mois, les mem-  
bres du Comité ont quand même pu se  
faire une certaine idée des activités et  
méthodes opérationnelles du Service.

### Séparation de la GRC

Dans l'ensemble, il semble au Comité  
que le nouveau service civil a assez  
bien survécu à sa séparation de la  
GRC. Le Comité n'a pas encore eu  
l'occasion de visiter les bureaux régio-  
naux du SCRS et ne peut, donc, pas se  
prononcer sur l'état d'esprit de  
l'ensemble des employés du Service.  
Le moral semble, toutefois, assez bon,  
au siège social en dépit de l'ampleur  
prise par la réorganisation et des tra-  
cas supplémentaires que représente le  
déménagement d'une organisation  
aussi complexe du 1200, promenade  
Alta Vista à l'Immeuble commémora-  
tif est, situé sur la rue Wellington à  
Ottawa.

L'organisation régionale du SCRS à  
Toronto a laissé, à la fin de mai, ses  
bureaux de la rue Jarvis pour s'instal-  
ler dans de nouveaux locaux situés sur  
la rue Front. Les installations dont elle  
dispose maintenant sont bien meilleu-  
res et plus modernes. Ce n'est pas tout  
à fait le cas des bureaux qui ont été  
attribués à l'administration centrale  
du SCRS dans l'Immeuble commémo-  
ratif est à Ottawa. Le Comité pense  
qu'à Ottawa il serait souhaitable de  
doter le SCRS d'installations moder-  
nes et répondant à ses seuls besoins  
aussitôt que la situation financière et  
que d'autres circonstances le permet-  
tront.



## Recrutement du personnel du Comité

Le Comité a retenu les services d'un secrétaire exécutif et d'une petite équipe pour aider à faire la recherche et les enquêtes et à réunir, à classer et à condenser la grande quantité

d'informations reçues. L'ancien sous-secrétaire adjoint du Comité du Cabi-net chargé de la politique étrangère et de la défense au Bureau du Conseil privé, M. Maurice Archdeacon, a été embauché comme secrétaire exécutif du Comité à la suite de la recherche de candidats et d'un concours. Entré en fonctions le 11 février 1985, il a été autorisé à embaucher une petite équipe de chercheurs et d'enquêteurs de métier de même que le personnel administratif dont le Comité avait besoin. Le Comité a ses bureaux au seizième étage de l'Immeuble Journal (tour sud), 365 ouest, avenue Laurier, Ottawa (tél.: (613) 990-8441).

Plusieurs plaintes ont été présentées au Comité depuis le 31 mars 1985, mais il est évident que le faible nombre de plaintes reçues au cours des quatre mois d'activité s'explique non seulement par le fait que le Comité n'existe que depuis peu mais aussi par le fait que les gestionnaires de la Fonction publique ne connaissent pas encore parfaitement les exigences de la Loi. Beaucoup de plaignants éventuels ignorent, donc, leurs droits. Pour remédier à la situation, le Comité a suggéré que le greffier du Conseil privé donne instruction aux administrateurs généraux d'informer par écrit toutes les personnes qui font l'objet d'une décision nuisant à leur carrière pour la raison du refus d'une habilitation de sécurité, de leur droit de porter plainte au Comité de surveillance. Celui-ci entend prendre d'autres mesures dans le même sens.

Pour assurer un traitement équitable aux personnes qui portent plainte et à leur avocat, le Comité a adopté, le 9 mars 1985, des règles de procédure applicables aux plaintes visées aux articles 41 ou 42 de la Loi ou aux procédures entamées en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, de la Loi sur la citoyenneté et de la Loi sur l'immigration.

Le Comité de surveillance espère que le comité consultatif du Centre d'information de la police canadienne permettra bientôt au SCRS de communiquer directement avec le CIPC.

**Ligne de conduite du SCRS en ce qui concerne l'embauchage d'homosexuels**

Le président a écrit au directeur le 29 mars 1985 pour se renseigner au sujet de la politique suivie par le Service concernant l'embauchage d'homosexuels. Le Comité a été informé que les Forces armées et la GRC refusent d'embaucher ou de garder à leur emploi des homosexuels notoires.

Dans sa réponse du 12 avril 1985 à la lettre du président, le directeur a expliqué que le SCRS n'a pas comme telle de politique officielle en ce qui concerne l'embauchage d'homosexuels puisque, dans une aussi petite organisation, il est possible de juger chaque cas en particulier. Le directeur ajoutait que la haute direction cherche à humaniser le SCRS notamment en évitant de formuler des lignes directrices et des règlements détaillés et en comptant sur une application intelligente et humaine des politiques générales.

Le Comité considère qu'il s'agit là d'une réponse parfaitement acceptable et il compte suivre la mise en œuvre de cette politique dans le contexte de l'examen plus général des activités de gestion du personnel du SCRS.

**La fonction relative aux plaintes portées contre le SCRS**

Le Comité a reçu une plainte concernant les activités auxquelles se serait livré le SCRS en questionnant des réfugiés demandant à immigrer au Canada. Cette plainte aurait d'abord dû être présentée au directeur ainsi que le prévoient les dispositions de l'article 41 de la Loi; on a donc informé le plaignant de la procédure à suivre en pareils cas.

**La fonction relative aux plaintes portées concernant l'habilitation de sécurité**

Au 31 mars 1985, le Comité avait reçu trois plaintes. L'une avait été déposée prématurément, l'étude d'une autre a été reportée à la demande du plaignant et une est en cours d'examen.



## Événements ou rapports spéciaux

Après avoir consulté le solliciteur général, le président a demandé au SCRS, au nom du Comité, son rapport d'activités rétrospectif au sujet des événements entourant l'attaque terroriste dont a été la cible l'ambassade turque le 12 mars 1985.

De même, après avoir à nouveau consulté le solliciteur général, le président a demandé au SCRS, au nom du Comité, son rapport d'activités rétrospectif concernant la menace proférée par des terroristes le 26 mars 1985 de faire sauter le réseau de transport de Toronto le lundi suivant, soit le 1<sup>er</sup> avril 1985.

Les deux rapports du SCRS ont été examinés par le Comité à ses réunions des 18 et 19 avril 1985. Il semblerait d'après ces rapports que le SCRS n'a ménagé aucun effort pour obtenir les renseignements susceptibles d'aider tous les organismes concernés.

Tout en examinant les rapports dont il est fait mention plus haut, le Comité de surveillance a découvert que, même s'il a accès aux renseignements possédés par le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) grâce au concours de la GRC, le SCRS ne fait pas lui-même partie directement du réseau. Il semble au Comité que pour permettre aux agents du SCRS d'être en mesure de mener à bien leurs tâches, ceux-ci doivent absolument avoir accès directement à l'information aux mains du CIPC.

Le président a rencontré le solliciteur général à trois reprises au sujet des travaux du Comité; celui-ci a rencontré pendant une soirée l'inspecteur général (désigné), M. Richard Gosse, C.R., et a pris des dispositions pour le rencontrer à nouveau quand celui-ci viendra exercer ses fonctions à Ottawa.

## Étude des demandes de mandat et des ententes

Le Comité a pu faire un premier examen de toutes les demandes de mandat adressées à la Cour fédérale et des affidavits d'accompagnement et poursuivra son étude des nouvelles demandes ainsi que de celles qui seront renouvelées. Il a aussi reçu du SCRS un exemplaire des documents afférents aux ententes conclues avec d'autres organismes, tant nationaux qu'internationaux, et il compte en faire un examen complet.

Malgré des séances d'information intensives et d'abondantes lectures, tant à Ottawa que dans les bureaux régionaux du SCRS les plus près de leur domicile, les membres du Comité se rendent bien compte que leur connaissance ou leur compréhension des activités du SCRS dans ces domaines est encore imparfaite. Cela n'a rien de bien étonnant si l'on considère qu'il a fallu quatre ans d'efforts soutenus à la Commission McDonald rien que pour commencer à saisir les complexités du Service de sécurité de la GRC, comme elle les a elle-même constatées.

Bien conscient qu'il lui reste encore beaucoup à apprendre au sujet des points énumérés plus haut, le Comité poursuit de façon continue ses entretiens avec le SCRS et ainsi d'autres séances d'information auront lieu. Plus particulièrement, le Comité n'est pas certain de connaître et de comprendre suffisamment la portée des ententes entre le SCRS et d'autres organismes étrangers ou canadiens et il ne croit pas avoir été assez bien renseigné au sujet des programmes de recrutement et de formation du personnel de ce dernier.

Le Comité a aussi été renseigné par le solliciteur général, l'honorable Elmer MacKay, député, l'ancien solliciteur général, l'honorable Robert Kaplan, député; le greffier du Conseil privé, M. Gordon Osbaldeston; le solliciteur général adjoint, M. Fred Gibson; le commissaire de la GRC, M. Robert Simmonds; le secrétaire adjoint du Cabinet (Sécurité et enseignements), M. Nicholas d'Ombraïn; un ancien directeur général du Service de sécurité de la GRC, M. John Starnes; et le professeur Alan Grant, de l'École de droit Osgoode Hall de l'Université York, un expert dans le domaine. On a aussi fait le nécessaire pour rencontrer, au printemps de 1985, le coordinateur (Renseignements et Sécurité) du Bureau du Conseil privé, M. Blair Seaborn; le sénateur Michael Pitfield; M. le juge David McDonald de la Cour suprême de l'Alberta et le professeur Peter Russell de l'Université de Toronto, ancien directeur de la recherche de la Commission McDonald; et M. Svend Robinson, critique du Nouveau Parti démocratique en matière de justice.

On a aussi organisé, pour le printemps de 1985, des séances d'information portant, d'une part, sur les procédures d'habilitation de sécurité des Affaires extérieures et de la Défense nationale et, d'autre part, sur les présents travaux du Centre de la sécurité des télécommunications.

## La fonction de surveillance

Dès leur entrée en fonction, les membres du Comité étaient conscients que le SCRS ne serait pas prêt à leur communiquer, dans leur intégralité, des informations qui n'étaient même pas diffusées au sein du Service lui-même, sauf en cas d'ultime nécessité.

Pour aider à vaincre cette réticence née du souci de garder ces informations secrètes, le président a demandé que tous les employés du Comité soient habilités au niveau «très secret» par le SCRS après une étude minutieuse de leurs dossiers et toute autre enquête jugée nécessaire par le directeur.

Dans la même veine, les membres du Comité ont fait transporter d'Ottawa aux bureaux régionaux de SCRS les plus près de leur domicile, par des employés du Service, tous documents délicats et se sont assurés le concours de spécialistes de la GRC pour faire en sorte que les bureaux permanents du Comité soient entièrement adéquats dans les circonstances.

Le Comité sait qu'il y aura sûrement des cas où il ne sera pas d'accord avec le directeur et que son mandat pourra engendrer des conflits dans certaines circonstances, mais il n'en est pas moins très conscient de la nécessité d'établir un solide climat de confiance entre les deux organismes. Autrement, le SCRS et le Comité seront tous deux beaucoup moins efficaces.

## Séances d'information

Depuis sa formation le 30 novembre 1984, le Comité a été mis au courant de bon nombre des activités du SCRS et a rencontré plusieurs spécialistes du domaine. Les membres ont consacré, en moyenne, vingt-quatre jours aux travaux du Comité au cours de la période de quatre mois se terminant le 31 mars 1985.

- l'organisation actuelle du SCRS et Comité sur les sujets suivants:
- le recrutement et les plans de formation et de perfectionnement du personnel;
- les ententes avec des organismes étrangers;
- les ententes avec d'autres organismes fédéraux et avec des gouvernements et organismes provinciaux;
- le recrutement et le maintien de sources d'information;
- les demandes de mandat dont est saisie la Cour fédérale;
- les organisations terroristes constituant une source de préoccupation à l'heure actuelle;
- l'orientation et l'affectation des ressources du SCRS en regard des menaces actuelles envers la sécurité du Canada.



---

Le rapport d'enquête est aussi communiqué, quand c'est nécessaire, au directeur du SCRS et à l'administrateur général concerné et le Comité de surveillance fait toujours tenir au plaignant, ou à l'individu concerné, un rapport aussi complet que possible de ses conclusions.

---



La Loi sur l'immigration de 1976 est aussi modifiée de manière à prévoir que dans le cas où le Ministre et le solliciteur général sont d'avis que l'auteur d'une demande d'admission au Canada se livrera à des activités préjudiciables aux intérêts du Canada, du fait qu'elles font partie d'un plan d'activités criminelles organisées, qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada ou qu'elles incitent au renversement par la force de tout gouvernement ou à des actes de violence susceptibles de mettre en danger la vie ou la sécurité de personnes au Canada, ils peuvent faire un rapport au Comité de surveillance.

L'individu concerné doit être informé dans les dix jours que pareil rapport a été fait, comme dans le cas de ceux qui sont présentés au Comité de surveillance en vertu de la Loi sur la citoyenneté.

Comme il n'est pas autorisé par la Loi à décider en dernier ressort des affaires dont il est saisi, le Comité met un point final à son enquête en présentant un rapport ou une recommandation au ministre compétent ou au gouverneur en conseil, selon le cas. Comme la Loi exige que son rapport annuel soit déposé au Parlement, on a sans doute pensé que les recommandations et rapports faits au sujet des plaintes feraient l'objet d'une étude sérieuse et qu'il y serait probablement donné suite.

Les rapports faits au Comité de surveillance en vertu de la Loi sur la citoyenneté et de la Loi de 1976 sur l'immigration sont étudiés exactement de la même façon qu'une plainte portée par un individu. Le Comité doit se prononcer sur le fond de l'affaire avant de prendre les mesures ou de préparer les rapports prévus par chaque loi, de sorte que, même si les procédures et les prescriptions de la Loi varient un peu d'un cas à l'autre, l'effet véritable est le même, c'est-à-dire que la personne qui porte plainte en vertu de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, ou qui est jugée aux termes des Lois sur la citoyenneté et sur l'immigration a maintenant la possibilité de faire examiner son cas à fond par un organe indépendant.

Toutes les parties ont le droit d'être entendues en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat. Le Comité peut examiner tous les éléments de preuves existants et assigner des témoins à comparaitre devant lui ou faire produire des pièces dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives, quoiqu'il peut souvent entendre un témoignage ou recevoir des documents concernant «la sécurité nationale» en l'absence du plaignant ou de l'avocat de ce dernier.

## **Plaintes portées en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne**

La Loi canadienne sur les droits de la personne est ainsi modifiée:

36.1 (1) Au présent article, «comité de surveillance» s'entend au sens de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.

(2) Si, à toute étape entre le

dépôt d'une plainte et le début d'une audience à ce sujet devant un tribunal des droits de la personne, la Commission reçoit un avis écrit d'un ministre fédéral l'informant que les actes qui font l'objet de la plainte mettent en cause la sécurité du Canada, la Commission peut:

a) soit rejeter la plainte;

b) soit transmettre l'affaire au comité de surveillance.

Dans le cas d'un tel renvoi de la Commission des droits de la personne, le Comité de surveillance mène son enquête exactement de la même façon que pour une plainte au sujet d'une habilitation de sécurité, sauf qu'il présente son rapport et ses recommandations à la Commission des droits de la personne de même qu'au ministre compétent.

## **Rapports du secrétaire d'État et du ministre de l'Emploi et de l'Immigration**

La Loi sur la citoyenneté a été modifiée de manière à prévoir que le ministre peut faire un rapport au Comité de surveillance dans les cas où il est d'avis que la citoyenneté ne devrait pas être accordée à une personne parce qu'il existe des motifs raisonnables de croire que cette personne se livrera à des activités soit qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada, soit qui font partie d'un plan d'activités criminelles organisées. Dans les dix jours suivant la présentation de ce rapport, il doit faire envoyer à la personne concernée un avis l'informant qu'un rapport a été fait au Comité de surveillance et qu'à la suite d'une enquête de ce dernier, le gouvernement en conseil peut faire une déclaration à son égard lui refusant la citoyenneté.

(b) les personnes qui ont fait l'objet d'une décision d'opposition à un contrat de fourniture de biens ou de services a été refusé pour la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité à ces personnes ou à qui-conque.

Ce rôle quasi judiciaire que le Comité joue en tant que tribunal d'appel intéresse directement toute personne qui se voit refuser une habilitation de sécurité et qui, en conséquence, fait l'objet d'une décision nuisant à sa carrière au sein de l'administration fédérale. La personne ne peut évidemment pas en appeler du refus de sa demande d'habilitation de sécurité si elle ignore qu'une telle décision a été prise. Autrefois, il arrivait souvent qu'on n'était pas obligé de l'en informer. Comme il est facile de le constater à la lecture des paragraphes cités plus haut, la Loi remédie à la situation en obligeant l'administrateur général compétent ou le ministre à prévenir la personne concernée.

Le Comité a entendu les quelques critiques formulées au sujet du libellé de l'article 42 de la Loi par les cadres qui doivent s'y conformer. Ceux-ci déplorent surtout le fait qu'il est souvent impossible de déterminer avec précision si le seul fait de refuser une habilitation de sécurité à quelqu'un nuira à sa carrière. Il arrive souvent que même si ce peut être le cas, on n'en est pas sûr au moment du refus de l'habilitation de sécurité, sans compter que les ministères concernés s'interrogent sur les dispositions qu'ils doivent prendre immédiatement dans pareils cas. Le Comité poursuivra ses consultations avec les divers ministères en vue de déterminer s'il n'y aurait pas moyen de tirer cette affaire au clair sans modifier la Loi.

Avant que la Loi ne soit promulguée, une habilitation de sécurité, mais même ceux qui avaient été prévus, en ignoraient souvent les motifs. Maintenant, la Loi oblige le Comité à fournir à quiconque porte plainte toutes les informations qu'il est possible de communiquer au sujet des circonstances ayant donné lieu au refus de sa demande d'habilitation de sécurité et ce, tout en satisfaisant aux exigences de la sécurité nationale. Le Comité doit ensuite examiner toutes les circonstances de l'affaire et se prononcer sur le bien-fondé de la décision de l'administrateur général concerné.

## **La fonction relative aux plaintes portées au sujet des habilitations de sécurité**

Le Comité a été constitué en tribunal d'appel chargé d'examiner toute affaire se rapportant aux habilitations de sécurité fédérales, ce qui tranche assez avec sa fonction de surveillance externe.

42.(1) Les individus qui font l'objet d'une décision de renvoi, de rétro-

gradation, de mutation ou d'opposition à engagement, avancement ou mutation prise par un administrateur général pour la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité que le gouvernement du Canada exige doivent être avisés du refus par l'administrateur général; celui-ci envoie l'avis dans les dix jours suivant la prise de la décision.

(2) Dans le cas où, pour la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité que le gouvernement du Canada exige à l'égard d'un individu, celui-ci ou une autre personne fait l'objet d'une décision d'opposition à un contrat de fourniture de biens ou de services à ce gouvernement, l'administrateur général concerné envoie dans les dix jours suivant la prise de décision un avis informant l'individu, et s'il y a lieu l'autre personne, du refus.

(3) Le Comité de surveillance reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes présentées par:

(a) les individus visés au paragraphe (1) à qui une habilitation de sécurité est refusée;

b) soit effectuer ces recherches lui-même s'il juge qu'il serait contre-indiqué les faire effectuer par le Service ou l'inspecteur général.

Pour s'acquitter convenablement de ces responsabilités franchement lourdes, le Comité a besoin de savoir, dans ses menus détails, pratiquement tout ce que fait le SCRS. Il est expliqué dans l'une des sections suivantes du présent rapport ce que le Comité compte faire à cet égard.

## **La fonction relative aux plaintes portées contre le SCRS**

Conformément aux dispositions de l'article 41 de la Loi, le Comité de surveillance fait enquête sur une plainte portée par toute personne contre des activités du SCRS. Cette plainte ne doit pas être frivole, elle doit d'abord avoir été présentée au directeur du SCRS et elle ne doit pas constituer un grief susceptible d'être réglé par la procédure de griefs.

Ce sont là des conditions somme toute raisonnables, qui ne diminuent en rien la capacité du Comité de faire enquête et de formuler des recommandations indépendantes dans les cas où le plaignant est insatisfait de la réponse fournie par le SCRS. La fonction exercée par le Comité à l'égard des plaintes, dans son sens réel, fait partie intégrante du principal rôle qu'il joue en tant qu'organe de surveillance externe des activités du SCRS.



L'inspecteur général a donc pour rôle principal de renforcer la surveillance interne des activités du Service qui relève du solliciteur général. Son bureau est, cependant, plus qu'un simple organe de surveillance interne, du fait que le Comité de surveillance reçoit du ministre un exemplaire des rapports du directeur et des certificats présentés par l'inspecteur général, et qu'il peut obliger ce dernier à faire enquête sur certaines activités du Service. Il fait aussi figure de lien entre les fonctions de surveillance interne et externe mises en place avec tellement de soin par le Parlement.

Organe de surveillance externe créé pour surveiller les activités du SCRS et en faire rapport au Parlement, le Comité a reçu des pouvoirs qui vont aussi loin que ses responsabilités, dont celui de demander au SCRS n'importe quelle information (à la seule mais notable exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada) lui permettant d'exercer les fonctions qui lui sont conférées en vertu des dispositions des articles 38 et 40 de la Loi.

38. Le Comité de surveillance a les fonctions suivantes:

a) surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions et, à cet égard:

i) examiner les rapports du directeur et les certificats de l'inspecteur général qui lui sont transmis en conformité avec le paragraphe 33(3),

ii) examiner les instructions que donne le ministre en vertu du paragraphe 6(2),

iii) examiner les ententes conclues par le Service en vertu des paragraphes 13(2) et (3) et du paragraphe 17(1), et surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu de celles-ci,

iv) examiner les rapports et commentaires qui lui sont transmis en conformité avec le paragraphe 20(4),

v) surveiller les demandes qui sont présentées au Service en vertu de l'alinéa 16(3)a),

vi) examiner les règlements, (vii) réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service;

b) effectuer ou faire effectuer des recherches en vertu de l'article 40.

L'objet des recherches prévues par l'article 40 est de veiller à ce que les activités du SCRS soient conduites conformément à la présente loi, à ses règlements et aux instructions du ministre et qu'elles ne donnent pas lieu à l'exercice par le service de ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile. À cette fin, le Comité de surveillance peut

a) soit faire effectuer par le Service ou l'inspecteur général des recherches sur certaines activités du Service et exiger d'eux qu'ils lui en fassent rapport; ou



## Section I — Le mandat du Comité de surveillance

### Généralités

Le Parlement a confié une lourde responsabilité au Comité de surveillance. Non seulement il doit agir au nom de tous les Canadiens en tant qu'organe de surveillance externe du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), mais il lui faut aussi servir de tribunal chargé d'entendre les plaintes portées contre des activités de ce dernier. De même, il doit faire fonction de tribunal d'appel pour tous les différends concernant des habilitations de sécurité auxquels sont parties des employés fédéraux ou des personnes qui désirent fournir des biens ou des services au gouvernement fédéral. Le Comité a donc trois fonctions distinctes.

Le Parlement n'aurait sûrement pas investi le SCRS de pouvoirs aussi extraordinaires s'il n'avait pas eu l'assurance que ce dernier ferait l'objet d'une surveillance de tous les instants. À cette fin, la Loi constituant le SCRS non seulement oblige ce dernier à demander à un juge de la Cour fédérale de décerner un mandat s'il veut invoquer ses pouvoirs comportant intrusion, mais elle met aussi en place des mécanismes permanents de surveillance interne et externe.

### La fonction de surveillance

Le solliciteur général doit, naturellement, rendre compte au Parlement des activités du SCRS, celui-ci en étant l'ultime responsable. Pour l'aider, la Loi crée le nouveau poste d'inspecteur général dont les fonctions sont les suivantes :

- suivre l'observation par le service de ses règles générales en matière opérationnelle;
- surveiller les activités opérationnelles du Service; et
- présenter au ministre chaque année un certificat où il indique dans quelle mesure le rapport annuel, ou tout autre rapport périodique au ministre, préparé par le directeur du Service lui paraît acceptable et où il fait état des cas où, selon lui, le Service a accompli des actes qui n'ont pas été autorisés en vertu de la Loi, a contrevenu aux instructions données par le ministre ou a exercé ses pouvoirs d'une façon abusive.



Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a été créé en vertu des dispositions de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (la «Loi») qui a reçu la sanction royale le 28 juin 1984.

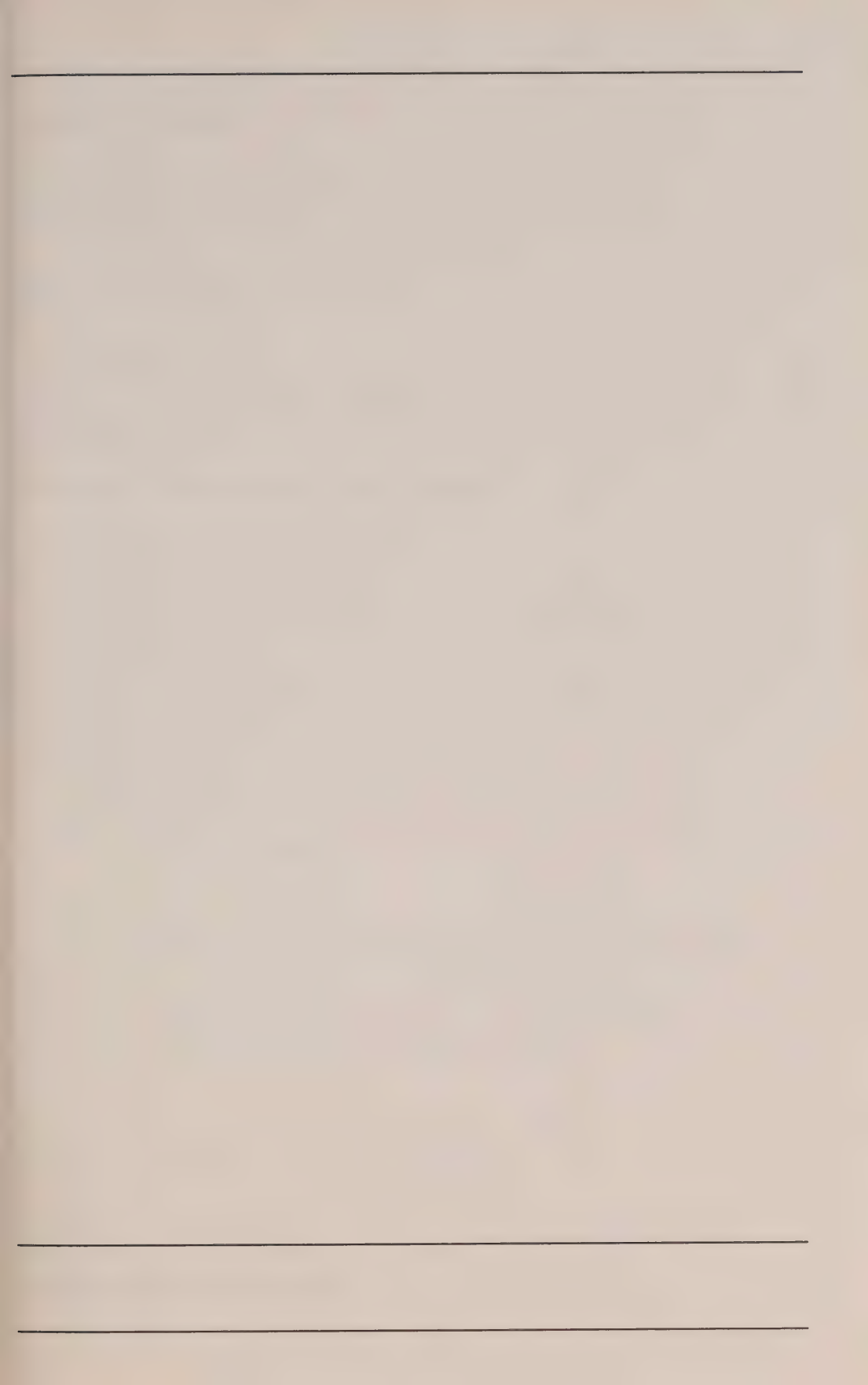
Les paragraphes 34.(1) et (2) de la Loi sont rédigés en ces termes:

34.(1) Est constitué le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, composé du président et de deux à quatre autres membres, tous nommés par le gouverneur en conseil parmi les membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui ne font partie ni du Sénat ni de la Chambre des communes. Cette nomination est précédée de consultations entre le premier ministre du Canada, le chef de l'opposition à la Chambre des communes et le chef de chacun des partis qui y disposent d'au moins douze députés.

(2) Les membres du Comité de surveillance sont nommés à titre inamovible pour une durée maximale de cinq ans.

Présenté au solliciteur général conformément à l'article 53 de la Loi, le présent rapport porte sur les activités du Comité au cours de la période de quatre mois se terminant le 31 mars 1985. Il a été préparé sans le rapport annuel du directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) au solliciteur général ni le certificat de l'inspecteur général visé à l'article 33 de la Loi pour la période se terminant le 31 décembre 1984, le Comité ne les ayant pas reçus.

Le président, l'honorable Ronald G. Atkey, C.P., C.R., et les quatre autres membres, soit les honorables Frank McGee, C.P., Jean-Jacques Blais, C.P., C.R., Saul Chernaack, C.P., C.R. et Paule Gauthier, C.P., ont été nommés par décret le 30 novembre 1984.



# Table des matières

1	Préface .....
3	Section I — Le mandat du comité de surveillance .....
3	Généralités .....
3	La fonction de surveillance .....
5	La fonction relative aux plaintes portées contre le SCRS .....
5	La fonction relative aux plaintes portées au sujet des habilitations de sécurité .....
7	Plaintes portées en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne .....
7	Rapports du secrétaire d'Etat et du ministre de l'Emploi et de l'Immigration .....
11	Section II — Activités du Comité .....
11	La fonction de surveillance .....
11	Séances d'information .....
13	Etudes des demandes de mandat et des ententes .....
13	Evénements ou rapports spéciaux .....
14	Ligne de conduite du SCRS en ce qui concerne l'embauchage d'homosexuels .....
14	La fonction relative aux plaintes portées contre le SCRS .....
14	La fonction relative aux plaintes portées concernant l'habilitation de sécurité .....
15	Recrutement du personnel du Comité .....
17	Section III — Surveillance du Comité, 1984-1985 .....
17	Séparation de la GRC .....
18	Ententes avec des organismes canadiens et étrangers .....
19	Recrutement et formation du personnel .....
19	Priorités opérationnelles .....
21	Section IV — L'avenir .....
21	La fonction de surveillance .....
22	Le Comité de surveillance et ses clients .....
23	Procédures relatives aux plaintes .....
25	Section V — Conclusion .....





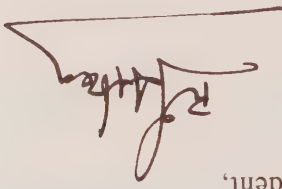
L'honorable Elmer Mackay, C.P.  
Soliciteur général du Canada  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 53 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité qui se rapporte à l'année fiscale 1984-1985.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

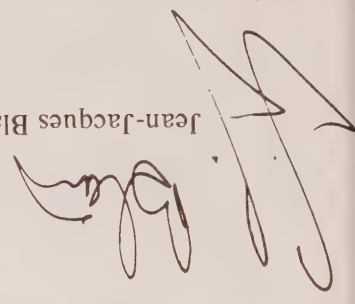
Le président,



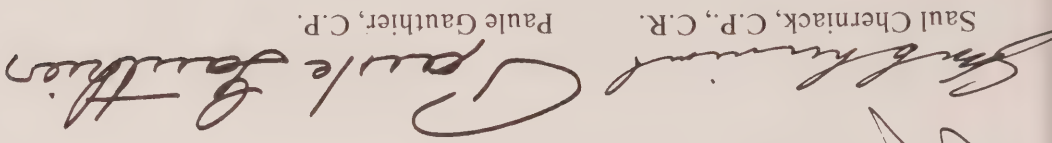
Ronald G. Atkey, C.P., C.R.



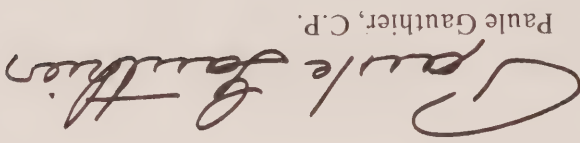
Frank McGee, C.P.



Jean-Jacques Blais, C.P., C.R.



Saul Cherniack, C.P., C.R.



Paule Gauthier, C.P.

Comité de surveillance des activités  
de renseignements de sécurité  
16<sup>e</sup> étage, 365 ouest, avenue Laurier  
Immeuble Journal (tour sud)  
C.P. 2430, Succursale «D»  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5W5

(613) 990-8441 — Les appels à frais virés sont acceptés et le standard  
téléphonique est ouvert de 7 heures 30 à 18 heures, heure  
d'Ottawa.

©Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1985  
N° de cat. JS 71-1/1985  
ISBN 0-662-53833-1



COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

# Rapport annuel

1984-1985





1984-1985

# Rapport annuel

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ



CAI  
SIR  
-A 56



SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

# Annual Report

---

1985-86

Canada



SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

# Annual Report

---

1985-86

---

---

Security Intelligence Review Committee  
14th Floor, 365 Laurier Avenue West  
Journal Tower (south)  
P.O. Box 2430, Station "D"  
Ottawa, Ontario  
K1P 5W5

(613) 990-8441 — Collect calls are accepted and the switchboard is open from  
7:30 a.m. to 6:00 p.m., Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1986  
Cat. No. JS 71-1/1986  
ISBN 0-662-54510

---



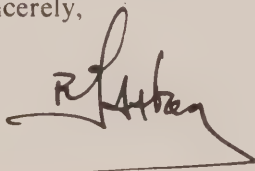
The Hon. Perrin Beatty, P.C.  
Solicitor General of Canada  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

June 12, 1986

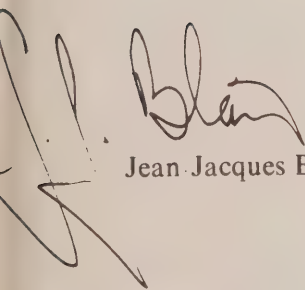
Dear Mr. Beatty:

Pursuant to section 53 of the Canadian Security Intelligence Service Act, I hereby transmit to you the annual report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1985-86 for submission to Parliament.

Yours sincerely,



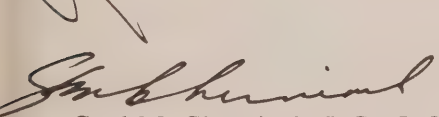
Ronald G. Atkey, P.C., Q.C.  
Chairman



Jean-Jacques Blais, P.C., Q.C.



Frank McGee, P.C.



Saul M. Cherniack, P.C., Q.C.



Paule Gauthier, P.C.

---

---

---

---

# Table of Contents

---

<b>I. Introduction</b>	1
The Reporting Process	1
Parliament's Watchdog	1
Report Card	4
<b>II. Oversight</b>	11
Establishing Priorities of Review	11
CSIS Resources and Administration	11
Personnel Recruitment, Training and Development	14
Polygraph Examinations	15
Meetings and Inquiries on Specific Incidents	17
Federal Court Warrants	18
Inter-organization Arrangements	20
Ministerial Direction	21
"CPIC"	22
Security Clearances	23
Open Sources	25
Quality of Information on File	26
Annual Reports of the Director and Certificates of the Inspector	
General	27
Future Oversight Research	28
<b>III. Complaints</b>	29
Security Clearances	29
Complaints against CSIS	33
Immigration and Citizenship	34
Human Rights Cases	34
Issues Arising out of Complaints	34
Conclusion	35
<b>IV. Reaching Out and Settling In</b>	37
Parliamentary Liaison	37
Reaching out to Public Servants	37
Briefings and Consultations	38
Foreign Experience	39
Academic Seminar	41
Counsel Seminar	41
Participation in Conferences	42
Committee Personnel	42
Financial Report	42

---

---

<b>V. Major Policy Issues .....</b>	<b>43</b>
Foreign Operations .....	43
Government Employees, University Campuses .....	43
Emergency Warrants .....	44
Other Issues .....	44

## **Appendices**

A. Research Study on CSIS Recruitment, Training and Development Programs — Executive Summary .....	47
B. Ministerial Directives since July 16, 1984 .....	51
C. Summaries of Security Clearance Complaints on which the Committee has Reached Decisions .....	53
D. Union Representatives at Meetings with the Committee, August and September, 1985 .....	63
E. Text of a Notice Distributed to Public Servants, November, 1985 .....	65
F. Academic Seminar, October 10, 1985 .....	67
G. Legal Counsel Seminar, March 8, 1986 .....	69
H. Security Intelligence Review Committee Staff .....	71

---

---

# I. Introduction

---

## The Reporting Process

This is the second annual report of the Security Intelligence Review Committee and the first based on a full 12-month period. The first annual report covered only the four months from our appointment on November 30, 1984, to March 31, 1985. This report deals with our activities in the 12 months ending March 31, 1986.

In preparing this public report, we have had the benefit of the first two annual reports of the Director of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) to the Solicitor General, the first covering the period from July 16 to December 31, 1984, and the second covering the calendar year ending December 31, 1985. Both are substantial documents. The second, much more complete than the first in terms of substantive analysis, was produced in the remarkable time of only two months of the year-end, printed and bilingual.

Besides the two annual reports of CSIS, we received two certificates that the Inspector General, Dr. Richard Gosse, submitted to the Solicitor General. These certificates covered the period July 16 to December 31, 1984, and calendar year 1985, respectively. The certificates are also substantial documents produced with considerable effort and within a tight time frame.

Both the annual report and certificate for 1985 were transmitted to us by the Solicitor General in mid-April, 1986. This allowed six weeks for these important documents to be reviewed and analysed before the deadline for submission of our own annual report to the Solicitor General, in printed and bilingual form, as required by section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* (the *Act*).

While the reporting deadlines adopted by the Service, the Inspector General and ourselves are tight, we believe that they serve a useful public purpose in ensuring that the information, analysis and conclusions in the Committee's annual report — received eventually by Parliament and the public — will be reasonably up to date, with a maximum six-month lag between the end of the CSIS reporting period and the tabling of our report in Parliament.

## Parliament's Watchdog

In view of recent terrorist activities in Canada and abroad, most Canadians need very little convincing of the need for a modern, effective security intelligence service. Canada had its fair share of tragedy inflicted by terrorists last year, most significantly, perhaps, the Air India disaster in June, 1985. The need to prevent these sorts of incidents simply affirms the importance of the CSIS role in the counter-terrorism field.

---

---

But giving support to this type of prevention carries a price — the potential threat to the rights and liberties of individual Canadians. Parliament was concerned about this when it adopted the *Act*, and it made various provisions to keep this price down. For example, the use of the most intrusive of surveillance techniques (wire-tapping, mail opening and so on) requires a judicial warrant. The Solicitor General may give specific directions to the Director of CSIS regarding the control and management of the Service. An Inspector General is appointed to monitor compliance by the Service with its operational policies and to certify whether the Service has done anything not authorized by the *Act* or the Minister's directions or has engaged in an unreasonable or unnecessary exercise of any of its powers. Finally, Parliament provided for institutionalized accountability through the CSIS annual report, the annual certificate of the Inspector General, and the Committee's annual report, which is submitted to the Solicitor General for tabling in Parliament.

Other than the general accountability of the Solicitor General, the only full Parliamentary review of CSIS (apart from statutory amendment), is through the Committee and its annual report. In some respects, the Committee may be seen as an extension of Parliament. While we are appointed by the Governor in Council and report initially to the Solicitor General, we are appointed "after consultation by the Prime Minister of Canada with the Leader of the Opposition in the House of Commons and the leader in the House of Commons of each party having at least twelve members in that House" (subsection 34(1) of the *Act*). This condition of appointment virtually guarantees our "tri-partisan" nature. Combined with our collective parliamentary, governmental and public service experience and the active role that we continue to play in our communities and professions, it justifies our assuming the role of Parliament's surrogate under the *Act*.



---

In general terms, our mandate is to see that the Service carries out its work effectively and efficiently — and within the law. Specific tasks spelled out for us in the *Act* fall into two broad areas:

**Oversight.\*** Subsection 38(a) directs us “to review generally the performance by the Service of its duties and functions”, while subsection 38(b) and section 40 permit us “to arrange for reviews to be conducted, or to conduct reviews” with a view to “ensuring that the activities of the Service are carried out in accordance with this *Act*, the regulations and directions issued by the Minister ... and that the activities do not involve any unreasonable or unnecessary exercise by the Service of any of its powers”. Our work in this area is described in Chapter II.

**Complaints.** Section 38(c) directs us to investigate complaints that anyone makes about the activities of the Service, complaints about the denial of security clearances in public service employment, in the supply of goods and services to the federal government and in immigration and citizenship matters, as well as to investigate the security aspects of certain complaints lodged with the Canadian Human Rights Commission. In Chapter III, we report on our work in this area.

Chapter IV describes other activities, including communications, liaison and administration, and Chapter V raises certain major policy issues.

In assuming this role as Parliament’s watchdog over CSIS, our oversight activities have tended to be event-oriented rather than comprehensive in approach. We have sought to maintain an arm’s-length relationship with the Service and other direct participants in the Canadian security intelligence establishment. Granted, we have had to adopt the standard rules and procedures pertaining to any organization operating in this field, such as requiring appropriate security clearances for all our staff and counsel and maintaining the security of sensitive documents. But we have consciously avoided becoming part of the system and giving the appearance of being “insiders”; we are mindful of our role in explaining the system to Parliament and the public without throwing up unnecessarily the smoke screen of “national security” as an excuse for not providing information that can and should be made available in the public interest.

---

\* Oversight is the word used in both the United States and the United Kingdom to mean monitoring and evaluation of security intelligence operations. Because it is a well-established term in the intelligence community, we also use it despite the risk of ambiguity arising from its other meaning as a failure to notice.

---

Our job has been greatly assisted by our small but hard-working and productive staff. Each staff member brings an important and unique professional contribution to the team, which collectively operates in an efficient and effective manner in conducting research and providing administrative support for us. Like everyone else in government, we and our staff have had to learn to live with budgetary restraint, and this has not been without problems. Our resource problems are far from over, particularly given the increased workload as a result of an important referral from the Solicitor General on bilingualism and personnel management policies and practices. We have received co-operation and support from the Privy Council Office and the Treasury Board in making suitable arrangements for staff and physical facilities for the Committee's operations.

### **Report Card**

The bulk of this report, in describing our activities last year, reflects many of our conclusions regarding the performance by the Service of its duties and functions. However, we thought it might be useful to highlight some of these conclusions in the form of a report card on CSIS and on security clearances by the Department of National Defence. By way of general comment, after 20 months, progress continues to be made in the Service and the future is promising. However, there are still transitional problems.

**Operational Activities.** To the extent that can be determined through the Office of the Inspector General and independently, the operational activities of CSIS appear to have complied with the law and have not involved an unreasonable or unnecessary exercise by the Service of any of its powers.

**Unlawful Conduct.** Unlawful conduct by individual members of the Service in 1985 appears to have been restricted, with one exception, to minor parking or traffic violations for which fines were paid in the normal course. The exception involved an incident of personating a peace officer, and, after a report was given by the Director to the Solicitor General, the Attorney General of Canada and to us, it was dealt with internally in a satisfactory manner.

**Counter-intelligence and Counter-terrorism Programs.** CSIS is operating at a high level of competence and professionalism within its counter-intelligence and counter-terrorism programs, providing useful intelligence assessments and advice to appropriate officials. However, there is still room for improvement even within current budgetary limits, which appear to be a serious constraining force on CSIS operational capabilities.

---

**Targeting Process.** The Inspector General found that the CSIS targeting process — under which individuals and organizations that are or may be conducting activities constituting threats to the security of Canada are investigated — appears to be functioning well, with due regard to the rights and liberties of those Canadian residents affected. We concur with this finding. In particular, the centralized approval system within CSIS, the various levels of investigation that can be authorized, the length of time of such authorizations, and the nature of information required to be placed before the centralized approving body all leave us and the Inspector General with the general impression that CSIS carries out the targeting process responsibly and well. The Inspector General has suggested some specific improvements; related to the quality and clarity of reports and the role of legal counsel in making targeting decisions. We concur with his suggestions.

**Recruitment and Training.** The process of recruiting and training new intelligence officers through the Sir William Stephenson Academy at Camp Borden is working well in most respects. This facility will serve CSIS well in the long term.

However, not enough Francophones or women are being recruited, and arrangements for lateral transfers into CSIS of highly qualified people with special skills is lagging. As a result, CSIS in the short term may be simply an extension of the former RCMP Security Service, not the truly civilian body that Parliament intended.

**Civilianization.** CSIS is unnecessarily defensive and sensitive in discussing civilianization. While we recognize that this process, mandated by Parliament after a lengthy Royal Commission and a full Parliamentary debate, is not without practical problems of transition (e.g., new institutional relationships to be established, phasing out of shared administrative systems with the RCMP), we are disappointed that the progress toward civilianization has been so slow.

---

We cannot accept the CSIS Director's view that such critical observations somehow reflect unfairly on the professionalism of CSIS employees who came from the RCMP. We have no desire or inclination to denigrate the professional reputations of members of CSIS and the Force from which most of them came. We are the first to recognize their significant contribution to the effective security intelligence programs now in operation. But, also, we now have the advantage of being informed outsiders who, upon being given a fairly substantial look at the inside, have unanimously concluded that Parliament's mandate regarding civilianization is slow to be implemented. We would be remiss in our duty to Parliament if we turned a blind eye to this fact.

We have observed at many levels within CSIS, particularly in senior management, an unwillingness to bring in outsiders. While this attitude may be based on genuine concerns over maintaining security among personnel, it has left the impression that many persons within the organization are still resisting the civilianization process mandated by Parliament.

Concerns have been expressed that because of civilianization and the emphasis put on it, there may be wholesale transfers of senior CSIS personnel back to the RCMP under section 66 of the *Act* (permitted on or before July 16, 1986). But we believe that most CSIS employees regard civilianization as a step in the right direction, with their career opportunities enhanced as a result. This assumes, of course, that there will be adequate financial resources for CSIS to carry out its civilian mandate, an issue which we would hope Treasury Board and the Government do not lose sight of.

**Relationship with RCMP.** CSIS has made significant progress in clarifying its relationships with law enforcement and other agencies in combatting terrorism. However, it still faces significant impediments to fulfilment of its statutory mandate in this area. We are concerned that, as of the time of writing, CSIS still did not have direct access to the Canadian Police Information Centre (CPIC). We noted in last year's annual report that such access by CSIS officers is essential to their operational capability.



---

We also have questions about the security intelligence capability of the RCMP, which might operate in parallel with CSIS, duplicating or even conflicting with the Service's primary role mandated by Parliament. As a Committee, we have no oversight powers respecting the RCMP directly, except to the extent that RCMP activities impinge on the performance by CSIS of its duties and functions. Indeed, there is comparatively little independent oversight of the RCMP — no Inspector General, no Review Committee, no annual report tabled in Parliament, no independent adjudication for members of the public, and less stringent requirements for obtaining warrants authorizing interception of communications. We are encouraged that there is ongoing consultation between the Director of CSIS and the Commissioner of the RCMP regarding investigative responsibilities in counter-terrorism with a view to minimizing overlap and the risk of working at cross-purposes. Suffice it to say at this point that the counter-terrorism roles of CSIS and the RCMP should be complementary, with CSIS primarily engaging in the collection of intelligence and the RCMP in the investigation of security offences and the provision of protective security measures. If CSIS is impaired in the performance of its duties and functions by investigational activities of the RCMP, it should seek direction from the Solicitor General on the matter.

**Bilingualism and Personnel Management.** As early as the summer of 1985, we began to detect that not all was well in relationships between Québec Regional Command and CSIS National Headquarters. It was not always clear what the nature of the problem was, although it appeared to be a mixture of personality differences, concern over alleged failure of headquarters to implement bilingualism in the Québec region, and differences of opinion concerning RCMP pension rights, bonuses, grievance procedures and promotional opportunities for surveillance officers. The situation erupted into the courts and the press in Montreal in early 1986, and we received numerous complaints under section 41 of the *Act* from individuals, unions and legal representatives.

---

Given the widespread nature of these problems and their potential for seriously impairing the operational capability of the Service in Québec and the National Capital Region, the Solicitor General on March 19, 1986, asked us to provide him with a special study on the extent to which the reported problems are prevalent in CSIS, with recommendations to remedy any deficiencies which may be discovered. We responded favourably to this request on March 24, 1986, characterizing the Solicitor General's letter and terms of reference as a formal request for a "special report" under section 54 of the *Act*. We were pleased that the Solicitor General had discussed the request with the Director of CSIS, who was fully in support of study and investigation by the Committee.

We expect to report our findings and recommendations to the Solicitor General by the early fall of 1986.

**Security Screening.** In both our oversight and complaints functions, we have had the advantage of observing closely the work done by CSIS in providing security assessments for other departments and agencies. For the most part we have been impressed with the quality and thoroughness of field investigations and the security screening interviews conducted by the Service. However, there was one complaint before us in which CSIS secretly taped the comments of the public servant being interviewed, a practice which is completely unacceptable and which should cease immediately.

In a review of over 100 files opened since CSIS was created on July 16, 1984, apart from complaints before us, there was not a case where it was found that CSIS exercised "unreasonable" or "unnecessary" powers of investigation or collected information that was unnecessary or excessive.

However, we were disturbed by the time required by CSIS to process requests — up to nine months, compared with the maximum of three months targeted by the Service at the time of its formation. The facts and figures will be found in Chapter II. While part of this problem may lie with inadequate resources and with government departments that may be requesting clearances that are not really necessary, CSIS must share some of the blame for the backlog and resulting hardship on those present or prospective government employees whose opportunities for advancement are held up while they wait to get the required level of clearance.



---

The Government's current proposals for changes to the security screening program, about to be implemented as a result of Security Policy Under Review (SPUR), may result in a reduction in the overall number of persons screened for national security purposes. However, there may be offsetting requirements which could demand additional person-years within CSIS. While the SPUR proposals contain major improvements on current policy and should provide better value for money in this important area, we are not at all confident that the overall resource implications for CSIS will be positive. If that is the case, we see no alternative to CSIS allocating a larger portion of its operational program resources to security screening.

**DND Security Screening.** At the Department of National Defence (DND), security investigations fell far below the CSIS standard. After hearing 16 complaints on denials of clearances by DND, we concluded that many negative security assessments were made as a substitute for personnel management decisions. This is discussed in some detail in Chapter III.

**Polygraph Examinations.** As discussed in Chapter II, we believe that the "voluntary" polygraph program being implemented among serving CSIS employees should go no further and that polygraph testing of CSIS recruits should cease, at least until a thorough and objective study has been carried out and the Solicitor General and the Government have been able to reach conclusions about whether this technique should be employed by Canadian agencies and, if so, under what circumstances and rules.

**CSIS Attitude to the Review Process.** If CSIS is still uncomfortable with the process of civilianization, it is even more uncomfortable with the process of independent review. Having a body of outsiders acting as a watchdog is unfamiliar to security intelligence agencies in many countries of the world, including some of Canada's closest allies. Nevertheless, civilian oversight is a growing trend in western democracies as a means of maintaining the delicate balance between the provision of effective security intelligence and protecting the rights and liberties of individual citizens.

---

Our relationship with CSIS is improving, and we are encouraged by conscious efforts now being made by some within the Service to develop an atmosphere of mutual respect and cooperation as we carry out our respective mandates. Nevertheless, there appears to be a lingering attitude within the Service that the Committee and the Inspector General are a bit of a nuisance, that there is a risk of the review process feeding on itself\* and that high-level government discussions should take place on the issue following each reporting cycle\*\*. We believe that this attitude is unwarranted, and we concur with the Inspector General's view that CSIS officials should avoid what might be considered an unwise invitation for political direction as to how statutory responsibilities of review should be carried out. There will be ample opportunity for Parliament to speak when it makes its scheduled review of the legislation three years from now. In the interim, we believe that as we and the Service become more familiar with each other's roles and responsibilities, relationships will develop which should prove to be mutually beneficial.

For members of the Service, exposure to the new and challenging reality of oversight and accountability to Parliament should be a positive experience. For us, the appropriate line between review functions carried on in a creative and constructive atmosphere and interference in the day-to-day operations and management of the Service should become clearer. In this respect, we wish to state categorically that we recognize the exclusive role of senior management and the Director of CSIS in the day-to-day operations and management of the Service.

What should emerge in the end is the sort of healthy and creative tension between two bodies that is based on mutual respect and a commitment to excellence in carrying out their respective statutory mandates in this most delicate of areas.

---

\* a comment in the 1985 Annual Report of the Director of CSIS

\*\* *ibid*

---

## II. Oversight

---

### Establishing Priorities of Review

In last year's annual report we characterized our approach as "a genuine curiosity sprinkled with a healthy dose of skepticism — factors which are an important part of the Canadian parliamentary tradition". In the year ending March 31, 1986, we focused on a number of areas:

- the CSIS budget (multi-year operational plan);
- recruitment, training and development at CSIS;
- use of the polygraph ("lie detector");
- various acts or threatened acts of terrorism in Canada;
- judicial warrants;
- CSIS arrangements with the RCMP and other bodies;
- ministerial directions to CSIS;
- security screening;
- CSIS use of open sources;
- counter-subversion operations and the problem of unwitting participants; and
- collection of information by CSIS and file retention (accidental by-products).

This report deals with many of them.

### CSIS Resources and Administration

**Mandate.** One of our tasks under the *Act* is to "review generally the performance by the Service of its duties and functions". We thus examined the CSIS budget, to see whether the Service had adequate resources to carry out its work, as well as certain elements of its administration.

**Transition.** Before CSIS was created in 1984, its work was the responsibility of the RCMP, which provided accommodations and such central services as financial administration. CSIS has had to establish facilities and services of its own. In some areas, RCMP systems have had to be tailored to the needs of a smaller organization.

CSIS is having to develop its own services in a climate of severe restraint. The new agency also faces extensive demands for information from oversight bodies — something the RCMP Security Service did not have to deal with. In 1985-86, for example, we made 70 written inquiries and received oral briefings on a wide variety of topics.

---

While all areas of government must share the burden of restraint, we are concerned that CSIS may be faced with a very serious resource squeeze.

**Accommodations.** CSIS has a multi-year capital plan to build and equip facilities separate from those of the RCMP in a number of Canadian cities. In Ottawa, a new national headquarters is planned. However, there have been serious delays.

The Service has provided us with a copy of a special audit concerning the renovation of a building in Montreal to serve as regional headquarters for Québec. This audit was carried out by the Auditor General at the request of a former Solicitor General. The report indicates that this project could be delayed by as much as three years, and that the real cost may consequently be higher than planned. While the report acknowledges that some of the delays were beyond the control of the Service or were to be expected in any new venture, it also noted that CSIS:

- did not examine the cost efficiencies of various sites in its initial search for a location;
- has weaknesses in project management, notably a lack of clearly defined responsibilities; and
- was unable to meet certain milestone dates and made late amendments to the specifications.

We will continue to monitor the completion of capital projects and to inquire into the changes made by CSIS in response to the Auditor General's report.

**PEMS.** At present, all government departments and many agencies have an annual planning cycle based on the Policy and Expenditure Management System (PEMS). The Service has started putting PEMS in place, but it is not as yet fully implemented.

Examining the Service's PEMS documentation in light of Treasury Board guidelines and discussing implementation with CSIS officials, we noted some difficulties. The documentation includes non-measurable objectives, which are not compatible with the intent of PEMS. In any event, follow-up "statements of results" are generally lacking, so that the degree to which objectives were achieved is not apparent from a reading of the documentation. These deficiencies impede systematic budget analysis.



---

We appreciate the problems associated with measuring the results of security expenditures. We also recognize that few departments or agencies fully adhere to PEMS documentation guidelines. We do feel, however, that knowledge of how resources are transformed into end results is of more than academic interest. In times of restraint, the Government must be fully aware of the implications of reductions, and the Service must be able to state the results of security expenditures clearly so it can compete for scarce resources.

**Bilingualism and Personnel Management.** At the request of the Solicitor General on March 19, 1986, we have undertaken a special study on problems of bilingualism and personnel management policies and practices, reported from the Montreal office of the Service as described in the introduction to this report.

In early April, we commenced our investigation of this situation with the assistance of Pierre Gagnon, a Quebec City lawyer with considerable experience in labour-management issues, and the Office of the Inspector General. Discussions were held with the Office of the Commissioner of Official Languages with a view to co-ordinating his and our investigations of the implementation of Canada's official languages policy within CSIS and to avoid duplication, overlap and unnecessary expense.

Our immediate task has been to focus on the extent, if any, to which the operational effectiveness of CSIS has been impaired by:

- failure to observe the Government's official languages policies in the Québec and National Capital Regions;
- ineffective, poorly executed, inappropriate or misunderstood personnel policies and practices, with particular reference to the Québec and National Capital Regions;
- inappropriate or misunderstood pay and benefits policies, with particular reference to the effect of such policies in the Québec and National Capital Regions; and
- ineffective, poorly executed or misunderstood promotion and grievance procedures, with particular reference to the effect of such policies in the Québec and National Capital Regions.

We expect to report our findings and recommendations to the Solicitor General by the early fall of 1986.

---

On his own initiative, the Inspector General in early 1986 reviewed the use of Canada's official languages in obtaining warrants under the *Act* in the Québec Region during 1985. This review was undertaken to determine whether undue delays were caused though lack of bilingual capacity at CSIS headquarters. He concluded, after examining relevant files and records, that warrants were not delayed for this reason, although there were delays in translating certain documents after the warrants were issued. The perceived problems in Québec relating to warrants appear to have arisen through the failure of some personnel in Montreal to understand the elaborate process necessary under section 21 of the *Act* for obtaining warrants and insufficient communication between CSIS headquarters and Montreal to explain non-linguistic problems associated with preparing warrant applications to the court. We are advised that these communication and information problems are currently being resolved.

### **Personnel Recruitment, Training and Development**

In last year's annual report, we indicated that examination of CSIS training and development would be a priority. After a briefing from the Service, we launched a full research study, which was completed in March, 1986, and forwarded to the Solicitor General, the Director of CSIS, and the Inspector General.

We recognize that CSIS management has overcome many obstacles and achieved good results in a number of areas. Particularly impressive was the speed with which the Service created from scratch a training program that got a very high rating from its first class of recruits. And it is only fair to note that some strains will exist in any transition process — are, indeed, unavoidable in a career service with a competition system for transfers and promotions.

We recommended that:

- CSIS recruit additional personnel from outside the Service to middle-management positions;
- CSIS advertise openly and widely for recruits;
- the recruitment pool be widened to encourage greater participation by Francophones and women in the operational and intelligence officer categories. We also suggested more recruitment of individuals with foreign-language skills;
- CSIS management intensify current efforts, with the Public Service Commission, to keep unionized employees from losing the right to compete for other public service jobs as a consequence of CSIS' designation as a separate employer;



- 
- more Francophones be hired at senior levels, that all communication with Québec and all documentation for national use be made available in French, and that senior management recognize and make a commitment to solving the bilingualism issue;
  - efforts be made to develop additional internal training programs and tradecraft courses for employees;
  - an employee assistance program be established to deal with personal and work-related problems, and that it operate on a basis of strict confidentiality; and
  - greater efforts be made to improve communication between senior management and employees.

An executive summary of our findings and conclusions can be found in Appendix A.

### **Polygraph Examinations**

We have grave doubts about the present use of the polygraph — better known to the public as the “lie detector” — by the Service for employment and security clearance screening. Taking a polygraph examination is a condition of employment for recruits, and current employees have been asked to “volunteer” for examinations. Questions relating to both lifestyle and loyalty are posed to recruits in these examinations. Current employees are asked questions related to loyalty only, not lifestyle.

In polygraph examinations, certain physiological reactions of subjects are monitored while they respond Yes and No to questions. Quickened pulse and breathing, for example, in response to particular questions, may be read as signs that the subject is deceptive.

A distinction has to be drawn in the use of the polygraph between criminal investigation, on the one hand, and employment and security clearance screening, on the other. There is some evidence that polygraph examinations can be a useful tool in criminal investigation. But there are no generally accepted scientific studies that establish their validity in employment and security clearance screening, and it is this use we are discussing here. Supporters generally cite anecdotal rather than scientific evidence in favour of the polygraph in security clearance screening.

Nonetheless, there are some who argue that, used as one indicator among others, the polygraph is an invaluable guide to the honesty of individuals tested. But others point out that it can wrongly point the finger of suspicion and put an intolerable onus on those who fail to prove their honesty.

---

The Service must, of course, guard against penetration by those who would betray Canada for ideology, personal gain or other reasons. We know that the use of polygraph examinations is widely accepted in the U.S. intelligence community to screen recruits and employees, although not without objections from some prominent Americans.

The Canadian Security and Intelligence Service is trying to be responsible in this area. CSIS examinations are performed by trained psychologists.\* And the Service says that “normally” no one is denied security clearance or employment solely on the basis of a polygraph examination; supporting evidence from other sources is required.

But we are not satisfied with these safeguards. The accuracy of polygraph results lies at the heart of the issue. Assuming that the examinations were 90 per cent accurate — a higher estimate than most experts claim — and that one out of every 1,000 persons tested were disloyal, then in a sample of 1,000 candidates, 100 innocent people would be labelled dishonest and the one truly dishonest person would have one chance in 10 of not being caught. Thus, there is not only the risk of grievous injustice to honest and loyal Canadians, the polygraph is not even an airtight bulwark against penetration of the Service by disloyal and dishonest people.

Most importantly, we do not think that CSIS can sustain in day-to-day work its policy against making polygraph results the sole determinant of security clearances and employment — even “normally”. Negative results on a polygraph examination would be taken so seriously by so many people that injustices could not be avoided. Indeed, in one complaint before us in 1985, overwhelming reliance on the polygraph was clear, although it was denied with palpable sincerity by those whose judgement the polygraph readings had so obviously swayed.

---

\* We also wish to record that we were disturbed to find that the Service did not have on call a trained psychologist who could administer the examinations in French. This failing has been corrected as of February, 1986.

---

In a similar vein, we do not believe that the examination of current employees can be truly "voluntary". Anyone who showed any reluctance would clearly be suspected of having something to hide, with the result that pressure to be examined would almost certainly be irresistible for all but the bravest souls.

Finally, we are also concerned that as the polygraph becomes routine for members of the Service themselves, its use will spread unnecessarily throughout the government.

For all of these reasons, we urge that the use of polygraph examinations for employment and security clearance screening stop, at least until a thorough and objective study has been carried out and the Solicitor General and the Government have been able to reach conclusions about whether the use of such methods is compatible with the values of a free and democratic society.

### **Meetings and Inquiries on Specific Incidents**

We actively question the Service on incidents and actions of national import, both on our own initiative and following inquiries from the public. We wish to record our appreciation of the Service's general candour in these matters. Overall, we believe that CSIS took appropriate and adequate action.

**Air India and Narita Airport Disasters.** On June 23, 1985, Air India flight 181/182 crashed into the Atlantic Ocean off the coast of Ireland. On the same day, there was an explosion in luggage unloaded from CP Air flight 003 at Narita Airport in Japan. The cause of these incidents has not been officially determined, however bombs planted by terrorists are strongly suspected. We were concerned with the intelligence produced in this matter and the quality of airport security in general, and we started questioning CSIS officials on these and related issues. We intend to pursue this matter with vigour but not in a way that will interfere with ongoing CSIS and RCMP operations.

**Airport Hoax.** In December, 1985, the RCMP was informed of an alleged Libyan plot to place an explosive device on a commercial passenger flight originating from Ottawa. Security precautions at several airports were subsequently increased, at significant expense to Canadian taxpayers and inconvenience to travellers. The RCMP ultimately determined, with CSIS assistance, that the alleged plot was a hoax. We questioned CSIS officials on the incident and on airport security in general.

---

**Expulsion of Bulgarian Diplomat.** On July 22, 1985, following a CSIS investigation, the Department of External Affairs declared a Bulgarian diplomat, Vitaly Ivan Delibaltov, *persona non grata*. Information provided by CSIS had indicated that Delibaltov was involved in collecting unauthorized information, an activity incompatible with his diplomatic status. Our interest arose from media discussions and comments on this case.

**Deportation of Taiwanese Official.** In January, 1986, Patrick Chang, president of the Canada-Taiwan Chamber of Commerce, received a deportation order, and in March, 1986, abandoning court appeals, he returned to Taiwan. According to media reports, some members of the Chinese Canadian community believed that the government decision was racist and that Chang had no opportunity to defend himself. We have asked to be informed of the specific reasons for this deportation decision.

### **Federal Court Warrants**

**Mandate.** The Service may, with the approval of the Solicitor General, seek warrants from the Federal Court of Canada for such purposes as planting electronic listening devices, conducting clandestine searches or opening mail.

The *Act* does not assign to us any specific responsibilities regarding warrants. However, we have a general duty to flag unreasonable or unnecessary use by the Service of its powers. And we are also directed by the *Act* "to compile and analyse statistics on the operational activities of the Service". This responsibility permits us to fill a gap in reporting on warrants. Before the *Act* was adopted, the Solicitor General published certain statistics under the *Official Secrets Act* on the use of warrants in security matters. This portion of the *Official Secrets Act* was repealed when the *Act* was adopted, so the Solicitor General no longer has this duty. With his concurrence, we have decided to report to Parliament on the use of warrants.

**Statistics.** Statistics found in Table 1, provided by CSIS, cover the calendar year 1985. Section 21 of the *Act* provides for new warrants and section 22 for the renewal of existing warrants.

Activities authorized by these warrants included wiretapping, eavesdropping by microphone, capturing of optical images, interception of recorded communications, searches for documentation and paraphernalia and the interception of mail.

In 1983, the last full year in which warrants were issued under the *Official Secrets Act*, the Solicitor General approved 525 warrants. The average length of time a warrant remained in force was 253 days.



**Table 1. Warrants Granted to CSIS, 1985**

New warrants issued under Section 21	82
Warrants renewed under Section 22	27
Average length of time for which warrants were in force:	173.58 days

However, a direct comparison of the numbers of warrants issued under the two statutes is not possible because of differences between them. Under the *Official Secrets Act*, in general, each warrant authorized the use of only one covert technique, such as a wiretap, against only one "target". Thus the warrant statistics provided to Parliament under that *Act* clearly showed the extent to which such powers were used. Under the new *Act*, however, one warrant can authorize the use of many devices against many targets.

Thus, statistics on warrants issued under the new *Act* convey substantially less information than those compiled under the *Official Secrets Act* about the extent of authorization of highly intrusive devices. We are negotiating with CSIS a more informative arrangement of statistics to present to Parliament in future. In the meantime, we have examined recent trends and believe that there has been no increase in the use of intrusive investigation techniques authorized by warrants over the last three years. Differences in the average length of time warrants are in force may be explained by provisions in the new *Act* for 60-day warrants and by the change-over to a new warrant approval system.

**Observations.** We were briefed by CSIS on the use of warrants generally, we read the affidavits sworn by CSIS officers in support of requests for particular warrants, we read the specific terms of the warrants issued by the Federal Court, we reviewed the quarterly reports on outstanding warrants, and we undertook some statistical analysis. No improper use of warrants or the warrant application procedure was noted.

---

**Future Review.** The public presentation of warrant statistics in any detail could jeopardize security intelligence operations. We plan, however, to examine this process in some depth, with the intention of ensuring that there is no unnecessary or excessive use of the Service's powers. We also intend to go behind the affidavits to examine the files which support them. We will question the Service on significant variations in the use of intrusive techniques, and, if need be, report to Parliament on these changes.

### **Inter-organization Arrangements**

**Mandate.** The *Act* directs us to review arrangements that the Service enters into with federal departments, provincial authorities and police forces, and foreign governments and institutions. Under such arrangements, the Service may conduct security clearance investigations for other agencies. It can also make arrangements for such purposes as sharing information and conducting joint operations.

**Access to Data Bases.** We have received copies of two memoranda of understanding that give the Service access to Canada Post and External Affairs data bases. Under these agreements, CSIS can request information under paragraph 8(2)(e) of the *Privacy Act* — information required to enforce any law or carry out lawful investigation. We have examined the two agreements and believe that both fall within the letter and spirit of the *Act*; they involve no undue encroachment on individual privacy or liberty.

CSIS has advised us that four further memoranda of understanding giving it access to federal data banks have been finalized. Negotiations are underway with a view to gaining access to a number of other data banks held by federal departments and by certain provincial authorities. We will review these agreements when they are signed and copies are received.

**Foreign Arrangements.** We have been briefed on arrangements that the Service has with friendly powers. These fall into three categories. There are formal agreements in which the terms are explicitly documented and there are exchanges of notes, including an exchange between the Canadian embassy and the foreign ministry of the country concerned. Second, there are informal arrangements in which a general understanding of co-operation is exchanged between services or at the embassy level. Finally, there are ad hoc arrangements in which liaison officers reach a verbal understanding.



---

CSIS provided us with copies of such agreements that it inherited from the Security Service of the RCMP — thousands of pages, which we perused. Questions arose and, in most cases, clarification has been received.

However, we believe that these arrangements should all be reviewed in light of the new *Act* and renegotiated. We made the same recommendation in last year's annual report. CSIS' lack of action to date suggests that it does not agree.

**U.S. Immigration and Naturalization Service.** We inquired into the provision of information by the Canadian government to the United States Immigration and Naturalization Service (USINS) and found that before 1980, the RCMP Security Service provided USINS with information that may, in some cases, have been used to place individuals on a USINS "Lookout List" which is kept at border crossings. This is a list of individuals to be refused admission into the United States. The Canadian government cancelled this agreement in 1980 and asked the U.S. government to purge from USINS files all information previously provided.

We are concerned that USINS has been unable to comply with this request, offering various legal and administrative reasons. But it has agreed to review files on a case-by-case basis. That is, when Canadian authorities ask that Canadian-supplied information on a given individual be removed from the file, USINS will review the case and may comply. Exceptions occur when USINS has similar information from other sources.

Canadians who are on the "Lookout List" because of information supplied by Canadian authorities before 1980 can apply to CSIS to ask USINS to have the information withdrawn. If they are not satisfied that CSIS made such a request, they can lodge a complaint with us.

### **Ministerial Direction**

**Mandate.** The *Act* provides that when the Solicitor General issues written directions to the Service, we must be given copies.

---

Past Solicitors General have provided direction to the Service in two forms — directives and direction. Ministerial directives are formal instructions covering a certain type of operation. They normally require that certain matters be referred to the Solicitor General for decision. Ministerial direction normally takes the form of correspondence on specific cases in which the Solicitor General incidentally provides policy guidance with respect to fairly narrow categories of cases.

**Review.** We received from the Service a “Compendium of Ministerial Direction” containing all known written directives and direction. We have reviewed this document, and asked a number of questions on specific items. We understand that all Ministerial directives are currently being revised to conform to the new *Act*, and we will continue to monitor the situation.

Fourteen new directives have been issued since CSIS was established. They are listed in Appendix B.

## “CPIC”

We are disturbed by the fact that CSIS still does not have full, direct access to Canadian Police Information Centre (CPIC) data banks, which let users find out instantly about such things as vehicle registration and criminal records.

This was an issue we raised in last year’s annual report. Because we believe that CSIS officers need direct access to CPIC to work effectively, we said then that the Canadian Police Information Centre Advisory Committee should allow such access. The RCMP is a major participant in this committee.

In February, 1986, we asked for a progress report and learned that, pending further discussions, the Service is still denied direct access to a major portion of CPIC information. To get this information, CSIS must apply to the RCMP. Even for the files to which access was granted, the Service is still waiting for the RCMP to supply the necessary computer terminals and software.

We have strongly urged the parties involved to resolve their difficulties and have suggested to the Solicitor General that he consider intervening personally, as both the RCMP and CSIS report to him.

---

As noted in the introduction, we have no oversight powers respecting the RCMP directly, except to the extent that RCMP activities impinge on the performance by CSIS of its duties and functions. On July 29, 1984, just after the *Act* came into force, the then Solicitor General issued guidelines of the principles on which the security responsibilities of the RCMP and CSIS should be based. To the extent that these guidelines result in both organizations working at cross-purposes, particularly in the field of counter-terrorism, they should be re-examined by the Solicitor General with a view to clarification. We wish to state our position clearly: the roles of CSIS and the RCMP should be complementary, with CSIS engaging in the collection of intelligence and the RCMP in the investigation of security offences and taking responsibility for protective security measures.

### Security Clearances

In October, we asked the Inspector General to review the Service's investigative role when security clearances are requested by government departments. One of many reasons for the request was delays in clearing our own staff to the Top Secret level. Investigations of employees who had already been working in the government were taking more than six months.

Our preliminary survey of all federal departments showed that this was not unusual. On average, it takes six to seven months to complete a Top Secret security clearance investigation, and it can take up to nine months. There was evidence that departments were losing potential employees because of the length of time it takes to obtain clearances.

It should be noted, however, that it takes considerably less time for Confidential and Secret clearances, as they do not require field investigation. The normal waiting period at the Confidential and Secret levels is from six to eight weeks.

We asked the Inspector General to review the following specific matters:

- the role played by the Service in the security clearance process;
- the workload imposed upon the Service by departments and agencies;
- arrangements between the Service and federal, provincial and foreign agencies in this area and, in particular, the nature of information exchanged;
- criteria used by the Service to measure an individual's suitability for each level of security clearance and, in particular, the use of Cabinet Directive 35 as a standard; and
- relevant ministerial directives.

---

Since CSIS also advises the government about landed immigrants and potential immigrants, we asked the Inspector General to review CSIS' role in citizenship and immigration cases.

**Data.** The Service received 69,647 requests in 1985 for security assessment related to Public Service employment. More than two-thirds — 48,000 — were for Secret and Confidential clearances, while the remaining 14,647 were for Top Secret clearances. Of the total number of requests, 4,438 were for a full field investigation on applicants or employees of the Public Service and 2,898 of these were completed and a security assessment report submitted to the departments concerned.

The reported average cost of a Top Secret clearance was \$1,425 and of a Confidential or Secret clearance \$13.62 (exclusive of a criminal records check). We were surprised at how low these figures are. We suspect that they include only direct costs and exclude the share of overhead that could be attributed to each investigation.

**Backlog.** Both the CSIS headquarters and the regions have a backlog of security screening applications. The study attributes this to a number of reasons, as follows:

- a quarter of the positions in the Security Screening Branch have not yet been filled;
- new staff in this Branch has not yet reached peak efficiency;

- there has been a substantial increase in requests for time-consuming Top Secret clearances. This was explained in part by the change of Government, which brought a surge of requests for clearance of new staff in ministers' offices; and
- there are delays in criminal records checks related to delays the Service has faced in getting direct access to the Canadian Police Information Centre (CPIC), as discussed earlier in this chapter.

The study reported that there are about 4,000 applications at all levels at some point in the system. We were disturbed to learn that about a thousand cases are delayed because the files are "in typing" (i.e., the assessments have been written and sent to the typing pool). There were 700 such files in National Headquarters in February and March, 1986, and almost half that number again at the Ottawa Regional Office. Meanwhile, about 280 new requests are coming in daily.



---

**Recommendations.** The study made a number of recommendations for improving the security clearance process. We will review them in conjunction with new policies and operational guidelines on the security classification and personnel screening system, which the Government is expected to issue shortly. These policies and guidelines will replace Cabinet Directive 35, which has set criteria and procedures for security clearances since 1963. They are intended to establish a security screening process that meets the requirements of departments within the letter and the spirit of the *Act*.

We will monitor these policies, together with related guidelines issued by Treasury Board, to assess their impact on the security screening process and on the Service.

## Open Sources

Among shortcomings that the McDonald Commission found in the RCMP Security Service was an almost complete reliance on information from covert sources. The Commission stressed the value of organizing and developing a mechanism for collecting information from public sources as an alternative to such intrusive activities as wiretaps and infiltration. Major open sources include scholarly periodicals and the mass media.

Created as a result of the McDonald Commission findings, CSIS has taken some first steps toward the use of open sources. With advice from the Centre for Conflict Study at the University of New Brunswick, it has established an Open Sources Research Unit with two components — the existing library and a new team charged with compiling and distributing open-source information to operational desks.

**Assessment.** The Service is moving in the right direction but we would like to see it move further and faster. The open sources unit is still not fully operational, as some staff positions remain vacant; the library continues to grow, but modestly.

Staffing of the research component is also a concern. The Service has preferred “street-wise” intelligence officers rather than individuals with broad academic or analytic capability and knowledge of government. In operations, the value of street-wise intelligence officers is beyond dispute. But we feel that experienced, university-trained professionals might be more appropriate for positions in the research unit.

In addition, we have not seen evidence to convince us that making open information more widely available within CSIS has been reflected in wider use of this information by intelligence officers in the field. A change in attitude may be as important as increased resources.



---

A somewhat similar concern was expressed by the Inspector General in his certificate, in the following terms:

... What has surprised me is that some of the [External Affairs Department] specialists have had little or no contact with the analysts in the CSIS that have responsibilities for these activities. I know, of course, that the CSIS and External Affairs have formal links and that, in that context, discussions take place in all areas of mutual concern, but it struck me that both CSIS analysts and External Affairs officials have much to gain from a greater direct interchange of information and views. It seems to me that interchange should be developed and encouraged. From the point of view of the CSIS, I am certain that it would enhance the quality of their analysis, in some areas at least. I am sure External Affairs would benefit as well, and the impression I had was that such interchanges would be welcomed.

### **Quality of Information on File**

We have asked CSIS for reports on two potential problems with the information in its files on individuals and organizations.

First is the possibility that some information in files inherited from the RCMP Security Service is out of date or does not satisfy the definition that the *Act* gives to the term “threat to the security of Canada”. This definition includes, of course, such things as espionage, sabotage and violence in the pursuit of political goals, but it explicitly excludes “lawful advocacy, protest or dissent”. By implication it excludes personal information unrelated to security concerns. We have asked CSIS what action has been taken to purge Security Service files of any inappropriate information they may contain.

Second, in its own work, CSIS may itself sometimes get “accidental by-products” — that is, information that does not meet the *Act*’s definition of a threat but which can be useful in some way to public administration. Of course, when an investigation turns up evidence of crime, the police must be told. Otherwise, such information is to be discarded. We have asked for a full accounting of the measures put in place to ensure that this happens, so that we can assess their adequacy.

When these two reports are received, they will be compared with the elaborate procedures proposed by the McDonald Commission for keeping non-security information out of security files.

---

## **Annual Reports of the Director and Certificates of the Inspector General**

**Mandate.** The *Act* makes extensive provisions for review of the annual report that the Director of CSIS submits to the Solicitor General on operational activities. First the Inspector General examines the report and issues a certificate indicating whether he is satisfied with it, whether the Solicitor General's directions have been followed and whether the Service has used its powers reasonably and only as necessary. Then, both the annual report and the certificate come to us for review.

**1984.** In our previous annual report, we could not comment on the 1984 report of the Director or the certificate of the Inspector General as they were not available soon enough. Thus they are dealt with in this report.

Like the Inspector General, we noted that the 1984 Director's report contained much useful background but that it was short of facts and figures. Along with the Inspector General and the Deputy Solicitor General, we took part in a meeting, held in November, 1985, with the Service to develop a format for future annual reports.

We noted the Inspector General's comment that his certificate was "limited in scope" as staff shortages prevented extensive audits of operational activities to ensure compliance with the *Act* and with the Solicitor General's directions.

**1985.** Incorporating many of the suggestions made by us and by others, the Director's 1985 report was far more useful than the 1984 report. It describes CSIS operational activities and certain targets of surveillance in some detail. We were also pleased to note that the report came out in good time. Like the Inspector General, we were generally satisfied, but we would still like to see the inclusion of more facts and figures on such matters as the precise breakdown of the budget among various activities.

After a careful reading of the report and accompanying certificate, we support the Inspector General's statement that he "was generally satisfied that the investigative authorization process was being carried out reasonably and well". We note, however, that once again the Inspector General felt he could not certify compliance with the *Act* or with directions from the Solicitor General because staff shortages prevented thorough audits.

**Usefulness of the Annual Report in Oversight.** It has become apparent that the annual report of the Director will not be a major source of information in the oversight process. A similar conclusion has been reached by the Inspector General. As he says in his 1985 certificate: "Even if it did contain a mass of information about the CSIS's operational activities, it would be necessary to go behind the report and examine files and conduct interviews in appropriate cases".

---

Most of the information in the report will already be known to us if we have carried out the review function properly. We expect that we will rely mainly on our own research and information supplied in confidence by the Service to carry out our oversight tasks.

Nevertheless, the annual report will certainly often stimulate the initiation of particular inquiries and will be generally useful to us. In addition, we will often wish to request additional evidence to buttress conclusions reached.

### **Future Oversight Research**

We have identified a number of major initiatives to be pursued during the period remaining in our five-year term. In the coming year, we hope to examine the following subjects:

- federal court warrants — (a) whether activities authorized by warrant are generally effective in producing needed information; and (b) close study of warrants issued to ensure there is no unreasonable or unnecessary use of the Service's powers;
- agreements with other bodies for the exchange of information;
- Solicitor General's directives — what they say and how systematically they are applied;
- human sources — an analysis and review of the product gained and its overall reliability;

- counter-subversion — the activities of the Service in this area and a review of the product gained; how it is used by those who get it and its usefulness;
- "accidental by-products" — how the Service deals with non-security information about individuals and organizations that comes its way in the course of its work;
- bilingualism and personnel management policies and practices at CSIS;
- use of security intelligence product — who are the legitimate consumers?; and
- mail opening.

We also intend in the coming year to begin a regular and systematic review of operational statistics. To date, we have asked for and received statistics on various operational activities, including the use of intrusive powers and the allocation of operational resources. Actual compilation and analysis of the information provided has, however, been delayed pending acquisition of appropriate computer capacity.

---

## II. Complaints

---

We received many more complaints than we had expected — more than 100 in all. However, fewer than 100 raised strictly security issues; the overwhelming majority were made against the Service's practices regarding use of French and English.

Part from that, the denial of security clearances prompted the most complaints — 81. We attribute this in part to our own efforts to inform Canadians of rights that Parliament has given them. But it is clear that mandatory notification of those whose security clearances are denied was the major factor. In this respect, the *Act* is doing what Parliament intended it to do.

We have some concerns that “security” is sometimes being given too broad a reading, especially by the Department of National Defence (DND). Some gaps that Parliament may not have meant to leave open were also detected in the *Act*. These concerns will be made clear later in this chapter.

### Security Clearances

**Mandates.** Under the *Act*, complaints can be made to the Committee by: a person refused federal employment solely because a security clearance has been denied; a federal employee who is dismissed, demoted or transferred or denied a promotion or transfer for the same reason; and anyone refused a contract to supply goods and services to the government for the same reason.

In all of these cases, persons denied a security clearance must be notified and told that they may lodge formal complaints with us. After investigation and *in camera* hearings, Committee members report their findings and any recommendations to the Solicitor General, the Director of CSIS, the deputy head concerned, and the complainant.

### Investigations and Recommendations.

Hearings have been completed and recommendations made in 21 security clearance cases. While this accounts for only about a quarter of the complaints received, 44 complaints originating in DND are being reconsidered by departmental officials and 14 were withdrawn (nine because they fell outside our jurisdiction and five because they were resolved without formal hearings). Thus, only two complaints were under active consideration at year-end — although, of course, the 44 being reconsidered by DND are still active Committee files.

The outcomes of the 21 cases in which we reported findings and recommendations during the year are as follows:

- In eight, we supported the denial of a security clearance. However, in five of these cases, we recommended that the security status of the individual concerned be reviewed earlier than planned, and these recommendations were all accepted.



- In 12 cases, we recommended that the denial be overturned and the security clearance granted or restored. In one case, from the Department of Agriculture, our recommendation was still under consideration by the Deputy Minister at year-end. In the other 11, all from DND, the Chief of the Defence Staff accepted five recommendations, ordered further investigation in four cases, directed in one case that the complainant be reconsidered for a Top Secret clearance at some time in the future, and rejected one outright. In this last case, the complainant may be taking legal action against the Department directly, although it is possible that the matter could be resolved through negotiation.
- In one case, we recommended that the matter be placed before the Public Service Staff Relations Board as national security was not the real issue.

A brief summary of each case dealt with by the Committee can be found in Appendix C.

### **Quality of Security Investigations.**

We indicated earlier in this report that security screening by CSIS was almost always fair and thorough, if too slow. A notable exception found was a case where the subject being interviewed by CSIS (the public servant whose security clearance was in issue) had his comments during the interview secretly taped by CSIS. While such taping is not illegal where one party (the CSIS interviewer) consents, it is a completely unacceptable practice that assaults the privacy of the individual being interviewed, and should cease immediately.

But problems were endemic in screening by the Department of National Defence. At DND, clearances were commonly denied on the strength of rumor and second- or third-hand hearsay that was not always verified. DND appeared to be hypnotically concerned with pre-service and early service minor offences despite the clearest possible evidence that the individuals concerned had reorganized their lives and had demonstrated their positive potential and value to the Forces. This is particularly puzzling because in most of the cases we dealt with, it was clear that the environment within the Forces helped these young people reorganize their lives. Most serious and most common of the problems we saw was a tendency to draw adverse inferences and conclusions from inadequate evidence. Also, some investigations clearly lacked objectivity: adverse information was accepted at face value while favourable evidence was discounted.



---

in the 44 cases now being reconsidered by DND, the original investigation failed to respect safeguards specified in Cabinet Directive 35. For example, none of the complainants had been given a chance to meet with a senior officer so they could try to resolve doubts about their reliability. Indeed, most had not been interviewed by even the investigating officer, so they were not aware of these doubts until after they were notified that a security clearance had been denied. At our request, DND agreed in January, 1986, to reconsider these cases, following procedures set out in Cabinet Directive 35.

However, this was not the only concern we felt about arrangements for security clearances at DND. Our examination of complaints originating here suggested that not enough care was being taken to distinguish between threats to national security and personnel problems. In many cases, the activities or attitudes for which security clearances were denied are not within the ambit of either the *Act* or Cabinet Directive 35. It is not for us to advise the Department on suitable counselling, disciplinary or other personnel management procedures. But we do not hesitate to say that many of these cases should not have reached us as national security matters. This was particularly so when occasional use of soft drugs was the principal issue.

As part of our discussions with DND on these issues, we asked for and obtained a briefing on its concerns about drug use. The briefing team was led by the Assistant Deputy Minister (Personnel), Lt.-Gen. Paul Manson. While we understand the need for strict standards concerning even the minor use of drugs in the Forces, we do not believe that the security clearance process should be used as a weapon in the battle against drug use.

DND's special sensitivity to security concerns goes some way to explaining the fact that it was the source of more than three-quarters of the complaints we received about security clearances — 67 out of 81. But overuse of the security process to deal with unrelated matters is also, in our view, a significant factor.

**Response to Committee Recommendations.** We are concerned, too, by the high proportion of our recommendations rejected by the Chief of the Defence Staff, though the number of cases involved is small, and it may be too early to draw definitive conclusions. We are especially troubled by DND decisions to re-investigate cases after Committee hearings and recommendations.

---

In the *Act*, Parliament clearly left the final decision in security clearances to deputy heads, but it is not plausible that it intended review by the Committee to be merely a detour. We follow court-like rules in which all parties can be represented by expert counsel, call witnesses who testify under oath and cross-examine witnesses called by other parties. Only then do we make a report with our findings and recommendations.

Further security inquiries by a department should be unnecessary following such hearings, unless there are new circumstances or facts that did not exist or were not known at the time of our hearing. We are disturbed that individuals who use rights of appeal granted to them by Parliament and attend hearings where DND has every opportunity to question them should then be the subject of further investigation by the same Department following a recommendation that a security clearance be granted. This approach could well amount to harassment and discourage military personnel in future from asserting rights that Parliament intended them to have.

**Role of Counsel.** Of the 21 complainants who appeared before us at hearings on security clearances, only four were assisted by counsel of their own. The rest were generally young people without the means to retain counsel.

We are concerned about a perceived or real lack of fairness when a department or agency of government, represented by counsel, faces a complainant who is alone, often nervous, seldom able to cross-examine effectively and, commonly, has little ability to make a cogent statement in his or her own defence. A low-ranking employee can be forgiven for feeling that he or she is not in a fair fight — outnumbered, outranked and perhaps intimidated.

We believe that departments should ensure that their employees are represented by counsel, or at least an assisting official, at Committee hearings.

In the meantime, we have made it a practice to direct our own counsel — whose first responsibility is to help us by interpreting procedural rules and the *Act* — to give complainants what help they can, particularly by ensuring that all relevant evidence is brought forward and that appropriate questions are posed in direct and cross-examination.

**Guidance to Security Officials.** The Solicitor General has suggested that we make our decisions and the reasons for them more widely known within government. The more that security officials and senior managers understand the Committee's approach, the more likely they are to avoid pitfalls that lead to complaints.

---

t present, under the *Act*, our findings and recommendations in each case are communicated only to the complainant, the Solicitor General, the deputy head concerned and the Director of CSIS. Both privacy and security considerations are involved, since we ordinarily allude in our reports to personal information and often to classified official information.

However, we see great value in making our reasoning in decisions better known, and we are considering whether it may be possible to provide fairly detailed summaries, without names or sensitive information, to the security community, deputy heads and, perhaps, a wider public, including Parliament. Appendix C is a first step in this direction.

## Complaints against CSIS

**Mandate.** The *Act* directs us to conduct investigations of complaints made about "any act or thing done by the Service". There are two principal limitations on the right to complain. A complaint must first be made to the Director of the Service. We can then accept the complaint if the Director has not responded within a period that we consider reasonable or if the complainant is not satisfied with the Director's response. Second, we may not investigate a complaint that can be channeled through another grievance procedure under the *Act* or the *Public Service Staff Relations Act*.

**Official Languages.** Almost all complaints made against the Service came from its own employees and focused on just two issues. The first was language policy. There were 480 complaints, filed by 21 persons, that internal documents were provided in English only, contrary to official languages policy requirements that these be made available simultaneously in English and French. These complaints were also filed with the Commissioner of Official Languages, D'Iberville Fortier. We are holding these complaints in abeyance while the Commissioner conducts an audit of the Service's official languages practices. We are co-operating with the Commissioner. Another nine complaints centred on linguistic issues.

**Other Internal Issues.** Of the remaining 49 complaints by Service employees, 45 came from a group of people who said through their counsel that their chances of promotion are unnecessarily limited. The reason alleged is that surveillance officers cannot transfer into investigation jobs. These complaints and the linguistic issue complaints are currently being considered by us as part of the special study requested by the Solicitor General on March 19, 1986, on the extent to which problems of bilingualism and personnel management are prevalent in CSIS.

---

**Complaints from the Public.** There were only four complaints against CSIS from non-employees. Three were beyond our jurisdiction and one is still under discussion with CSIS.

### **Immigration and Citizenship**

**Mandate.** Under the *Citizenship Act*, the Secretary of State may make a report to the Committee when citizenship is denied because there are reasonable grounds to believe that the applicant is either a threat to the security of Canada or is involved in organized crime. Similarly, under the *Immigration Act, 1976*, a report may be made to the Committee when the Minister and the Solicitor General believe that an applicant for admission to Canada will engage in activities inimical to Canada's interests in various specific ways. In both cases, the individual about whom a report is made must be notified. We investigate as we would in the case of an individual complaint and make recommendations to the Governor in Council.

**Referrals.** One immigration case and 13 citizenship cases were referred to us. All were still under investigation at year-end, having only been received toward the end of the year.

### **Human Rights Cases**

**Mandate.** When a minister advises the Canadian Human Rights Commission that the practice to which a complaint of discrimination relates is based on security considerations, the Commission can either dismiss the complaint or refer it to us. The complainant must be notified. When we receive such a referral, we consider whether the security concern is justified. After investigation, we report our findings within 45 days both to the Commission and to the minister concerned.

**Referral.** In 1985-86, one such case was referred by the Canadian Human Rights Commission, and a report was made within the statutory 45 days, advising the Commission that in our view the security considerations raised by the minister were justified.

### **Issues Arising out of Complaints**

**Notification.** We became aware of a gap in the *Act* when a public servant was routinely investigated before renewal of his security clearance. Because of new information uncovered in the investigation, the security clearance was withdrawn. However, the department concerned also decided that a security clearance was not needed for the position in question.



---

thus there was no immediate effect on the public servant's employment, and the department concluded that there was no need for notification. Indeed, the *Act* does not provide that public servants must be notified when a security clearance is denied — only when a decision is made for security reasons to deny employment or to dismiss, demote or transfer or to deny promotion or transfer.

However, this public servant's future promotions were jeopardized by withdrawal of the clearance, and he came to us when he inadvertently discovered what had happened. In the spirit of the *Act*, we persuaded the deputy minister concerned to issue official notification of a security clearance denial, thus clearing the way for a formal appeal. The appeal was, in fact, made and dismissed.

**Exempt Staff.** As written, the *Act* makes it difficult in some cases for us to investigate complaints from "exempt staff" — that is, persons who work in ministers' offices. The *Act* provides for notice when an employment-related decision is made by a deputy head, but exempt staff is not generally under the authority of deputy heads. We do not believe that Parliament intended to deprive exempt staff of the right to appeal the denial of security clearances.

## Conclusion

We, CSIS and many departments and agencies went through an intensive learning experience as complaints were investigated. We have no hesitation about committing all available resources to deal with cases quickly. National security considerations are of the highest concern, and so is the damage that problems with security clearances can do to individual lives.

However, we hope that a growing recognition in departments and agencies of the difference between security concerns and other personnel problems will soon bring about a reduction in the number of complaints. (It is not the fault of CSIS if this confusion created problems, as CSIS plays a "servicing" role; CSIS gets involved only at the request of a department, not on its own initiative.) We do not believe that Parliament intended the review process to be clogged with complaints founded on lifestyle problems like the abuse of alcohol and occasional soft drug use. These are matters of concern to employers, no doubt, but they seldom represent real threats to the security of Canada.



---

---

---

---

## V. Reaching Out and Settling In

---

While oversight and the investigation of complaints are the two main statutory duties we have, they do not, of course, stand alone. Obviously, we must be concerned with our own administration. And we must interact with others, inside and outside the intelligence community, in a number of ways.

Two closely related themes are communications and liaison. As described in detail below, we met with academic and other specialists, union officials, lawyers who may act as Committee counsel, government officials and knowledgeable Members of Parliament, and with our counterparts in the United States and the United Kingdom.

At some of these meetings, we were reaching out. That is, our principal goal was to let people know that we are available to investigate complaints in security matters.

Other meetings were arranged primarily as part of the process of settling in. Formal security intelligence oversight is new to Canada, and 1985-86 was our first full year of operation. Thus, a major preoccupation was to establish contacts and to build the perspectives and the fund of knowledge that will guide security intelligence oversight for years to come.

Communications is a two-way street; we learned from those we sought to inform, and we took pains to explain our work to those from whom we sought information.

### **Parliamentary Liaison**

We kept lines to Parliament open. In addition to ongoing consultations with the Solicitor General, we met with Robert Kaplan, a former solicitor general and justice critic of the Liberal Party, Svend Robinson, justice critic of the New Democratic Party, and with two former solicitors general who still sit in the House of Commons, Warren Allmand, a Liberal, and Allan Lawrence, a Progressive Conservative.

At the time of writing, the Chairman was scheduled to appear before the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General on June 3, 1986, to discuss last year's annual report.

### **Reaching out to Public Servants**

Because of stringent security requirements for many positions in the Public Service of Canada, public servants are likely to account for the bulk of complaints about denial of security clearances. So we made special efforts to ensure that public servants know of the review procedure.

---

**Meetings with Union Officials.** In August and September, we staged a series of meetings with representatives of unions that bargain for public servants and with the Public Service Commission of Canada. A list of participants can be found in Appendix D.

While the primary intention was to ensure that union officials know of the complaints procedure available to their members, we also invited them to keep us informed of security issues they encounter in their work.

**Pay Envelope “Stuffer”.** Then we arranged through Treasury Board to have a brief introduction to our procedures distributed with paycheques on November 15 and November 22, 1985, to public servants nationwide. More than 350,000 copies were distributed in this way. The text can be found in Appendix E.

This notice is known to have brought 120 inquiries. The vast majority, 105, were satisfied with general information. But 15 people sought detailed information and two brought formal complaints to us.

A similar notice was printed in Canada Post’s employee newsletter, and it brought a number of general inquiries.

### **Briefings and Consultations**

We met with the Solicitor General, who has also been in touch with the Chairman on a number of specific issues.

Close relationships have also been maintained with the Director of the Canadian Security Intelligence Service, Ted Finn, and with the Inspector General, Dr. Richard Gosse. And we have been briefed by the Intelligence and Security Co-ordinator of the Privy Council Office, Blair Seaborn.

In addition, a number of people shared their special knowledge with us — Mr. Justice David McDonald of the Supreme Court of Alberta, who was chairman of the Royal Commission concerning Certain Activities of the RCMP; Professor Peter Russell of the University of Toronto, who was research director of the same Royal Commission; and Jean Keable, who was chairman of Quebec’s Commission d’enquête sur des opérations policières en territoire québécois.

**Meetings with CSIS Staff.** We toured the Service’s offices in Toronto, Montreal, Vancouver, Quebec City and Ottawa, meeting with staff in those locations and being briefed on regional operational activities.

At each stop, the Chairman made a presentation to CSIS personnel on our mandate and philosophy and we entered into discussion with them.

In Toronto we examined the region’s new, modern accommodations and were briefed on current operations and the allocation of the region’s personnel resources to various responsibilities.

---

full briefing from senior management in Montreal led us to believe that the workload in the area had increased considerably faster than the resources available. We also recognized that there were tensions regarding language use and personnel matters which probably exacerbated the imbalance between responsibilities and resources, and we decided at the end of the day to re-visit Montreal as soon as possible for a more detailed review of the situation there.

In British Columbia, we toured the Expo 86 site in December, 1985, with the Fair's Chief of Security. Following this examination of potential security problems and the precautions being put in place, we asked CSIS senior staff questions related to the Service's role in helping prevent terrorist or other incidents at Expo. We were particularly pleased to see the close co-ordination taking place between the various police forces involved and CSIS in the British Columbia region.

We were also given a full briefing on the British Columbia region's responsibilities, current operations, and resource concerns.

In Quebec City, we found that many investigators were concerned about the lack of written arrangements between the Service and other government departments and police forces. The contention was that basic factual information could not be easily obtained.

At the Ottawa regional office, we were advised of the heavy workload because of the large number of security clearance investigations being handled. We were also briefed on tradecraft matters and had an opportunity to view an ongoing operational activity and visit an operational location.

In addition, individual members of the Committee reviewed files in the CSIS offices in Ottawa, Quebec City, Toronto and Winnipeg.

**Inspection of Training Facilities.** In early March, we inspected the Sir William Stephenson Academy at Camp Borden, the Service's new training facility for intelligence officers. We were briefed on the curriculum and program by the Academy's Director General and senior instructors, and we met with students.

### **Foreign Experience**

As the security intelligence oversight process takes shape in Canada, we are anxious to benefit from the experience of other countries and to establish personal links that will remain valuable for many years. With this in view, we made a two-day visit to Washington in October, 1985, and the Chairman and the Executive Secretary went to London in September, 1985, for briefings.

---

**United States.** In the United States, legislators have not delegated oversight to an independent body like Canada's Security Intelligence Review Committee but have kept it in their own sphere. Each house of Congress has an oversight committee composed of its own members — the House Permanent Select Committee on Intelligence and the Senate Select Committee on Intelligence.

It was evident from discussions with members of both these bodies that their mandates differ significantly from ours. For example, the U.S. committees approve the budgets of their intelligence agencies. We do not perform this task with respect to CSIS. On the other hand, the United States has no counterpart to our mandate to hear complaints from public servants who are adversely affected in their employment as a result of denial of a security clearance.

It was also noteworthy that in the United States, a very large number of people are privy to very sensitive documents, whereas the numbers in Canada remain relatively small. It is obvious that the interplay between the intelligence community and the oversight bodies in the United States is highly complex and delicate, as the Yurchenko case demonstrated by provoking heated public debate late in 1985 between the chairman of the Senate committee and the director of the CIA.

During this visit, we also met officials of the Federal Bureau of Investigation. We intend to continue our liaison with the U.S. oversight committees and hope to meet too with officials of the Central Intelligence Agency, the Intelligence Oversight Board, and the President's Foreign Intelligence Advisory Committee in 1986-87.

We took advantage of our presence in Washington to meet with the Canadian Security Intelligence Service's liaison officer there and were briefed on his duties.

**United Kingdom.** No single legislative act governs the oversight function in the United Kingdom. But there are, nonetheless, a series of established and informal review mechanisms within the British intelligence community, and, taken together, they provide a function similar to that in Canada.

The Chairman and Executive Secretary were given access to key decision makers in the process and were able to share aspects of the Canadian oversight experience, which was of interest to U.K. officials from a parliamentary perspective.

Briefings were received from the CSIS liaison officers in London about their duties in the United Kingdom.



---

## Academic Seminar

In October, 1985, we invited about two dozen Canadian professors in relevant disciplines and other experts to a seminar where we could draw on their knowledge and perspectives. This seminar was also attended by a representative of the U.S. Attorney General's Office of Intelligence Policy and Review, the Inspector General and a representative of the Privy Council Office. A list of guests can be found in Appendix F.

Consultations took place in the context of discussion of five specific papers centred on the theme of security intelligence in Canada in the 1980s. These papers are available from the Committee on request.

There was consensus that the Service should be concerned with full respect for democratic rights as well as effective security intelligence gathering. Indeed, there was broad agreement on many things — that the Committee use its influence to raise the quality of analysis in CSIS' operations, for example, and that the Committee maintain a close relationship with Parliament.

We were interested to find that we were not alone in sensing a danger that the oversight function could be unintentionally neglected if we face a heavy load of complaints. This concern was also raised at the seminar. We are alive to the need to give due attention to both aspects of our mandate.

There were specific suggestions that we examine the Service's financial needs, doing a cost-benefit analysis of activities from time to time, and recruitment and training programs. Both these issues are addressed in Chapter II.

## Counsel Seminar

In early March, 1986, a one-day seminar was held with 27 lawyers from across the country who are on call to act for us in complaints matters (and so all have Top Security clearances). Senior officials from the Department of National Defence and CSIS also attended. Participants are listed in Appendix G.

Presentations and discussion centred on the complaints process and the unique role that Committee counsel plays at hearings. Since complainants frequently appear without legal representation of their own and are generally unaware of the review procedures, Committee counsel must often assist the complainant as well as assisting us. Counsel also carry a heavy responsibility in helping determine what evidence or information can be divulged to a complainant to ensure procedural fairness without risking Canada's national security — a process often requiring extensive negotiations among counsel participating in a case.

---

## Participation in Conferences

In April, 1985, the Chairman, the Honourable Ronald G. Atkey, P.C., Q.C., together with the Executive Secretary and the Co-ordinator of Communications, attended a conference on "Freedom of Expression" held at the University of Western Ontario.

The Honourable Frank McGee, P.C., the Executive Secretary and the Co-ordinator of Communications participated in a conference organized by the Canadian Association for Security and Intelligence Studies at McGill University in May, 1985.

In March, 1986, the Honourable Jean Jacques Blais, P.C., Q.C., presented a paper entitled "Response to Terrorism in a Democratic Society" at a University of Ottawa conference on "International Terrorism".

## Committee Personnel

Staff rose to its full complement of 13 by the time the fiscal year ended on March 31, 1986, up from three at the beginning of the year, on April 1, 1985. Staff members are listed by name and position in Appendix H. Every effort will be made to keep the number of employees at the present level.

Because few employees worked the full year, the number of person years used in 1985-86 was only eight.

Since much of the information that crosses the desks of staff is highly sensitive, we have asked CSIS itself to clear all of them to the Top Secret level.

## Financial Report

Spending in 1985-86 was as follows:

Personnel	\$339,000
Salaries and wages	\$293,000
Contributions to employee benefit plans	\$46,000
Operating Expenses	\$537,000
TOTAL	\$876,000

---

# 7. Major Policy Issues

---

In our deliberations during the past year, we have identified and considered a number of key policy issues for decision by the Government or Parliament.

## Foreign Operations

Section 16 of the *Act* provides for collection of information concerning foreign states and persons through operations within Canada. These duties and functions, before being performed, must be personally requested by either the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs with the consent of the Solicitor General. No such collection of information by CSIS has taken place as yet, but the Government is currently considering how and when it might use the powers granted by section 16.

This raises the broader policy issue of whether CSIS should be allowed to conduct information-gathering operations abroad. This might require an amendment to the *Act* by Parliament. We are mindful of the reluctance of Parliament and many Canadians to allow CSIS to take on the sort of covert functions performed around the world by the Central Intelligence Agency (CIA) on behalf of the U.S. government. On the other hand, some Canadians have asked why this nation continues to deny itself the benefits of an intelligence capability abroad when so many foreign intelligence agencies are operating offensively within Canada.

This is obviously a subject that Parliament might debate when it reviews the *Act* in about three years' time. At this point, we do not have a fixed position on this issue and simply want to signal it as a subject of future debate.

## Government Employees, University Campuses

Other major policy issues currently under consideration by CSIS are the use of government employees as sources of information and investigations by CSIS on university campuses in Canada; CSIS discussion papers on these issues are currently before the Government. We will watch closely the evolution of the Service's position and may make them the subjects of future reports. Our guiding principle, as always, will be to seek to maintain the delicate balance in our democratic society between the intrusive powers of CSIS and the rights and freedoms of Canadians. CSIS has a genuine concern that its ability to operate in areas of Canadian society where hostile intelligence officers or their agents, terrorists or subversives are active not be limited.

---

## Emergency Warrants

The *Act* specifies the procedures by which CSIS obtains approval for warrants from a judge of the Federal Court. No provision is made for a special, more limited procedure in emergency situations, because it was expected that by accelerating the standard procedure, warrants could be obtained quickly enough to satisfy all contingencies.

Under the *Official Secrets Act* warrants could be obtained in about three hours. We understand that the *Canadian Security Intelligence Service Act* procedures make such speedy approval virtually impossible now.

Though no specific instances of operational problems caused by delays in obtaining warrants have been cited to us, CSIS management's judgment is that an emergency warrant approval process is necessary.

For example, such a process might be used where CSIS obtained information at the last minute about the stop-over between flights of a suspected terrorist at a Canadian location. An emergency warrant would allow a meeting to be monitored, whereas the present process would so delay the approval of a warrant that the meeting could not be monitored. In counter-terrorist activity especially, the reaction speed of the government must match the volatile activity and carefully contrived precautions of the terrorists.

We believe that exceptional situations or threats may require exceptional measures. Parliament may wish to consider, therefore, an amendment to the *Act* which would provide for short term emergency warrants to be authorized in exceptional circumstances by the Director. Such warrants would, of course, be reviewed and confirmed or cancelled by a Federal Court judge within, say, 48 hours. As a further safeguard, any use of these emergency powers by the Director could be required to be reported to the Solicitor General and to the Review Committee within a specified time.

## Other Issues

Some further policy issues that might be considered by Parliament in future through legislative amendment are listed below.

- Is the definition of "threats to the security of Canada" in section 2 of the *Act* too broad, particularly insofar as it sustains the somewhat controversial counter-subversion program of CSIS? We will be addressing this policy issue in the coming year.

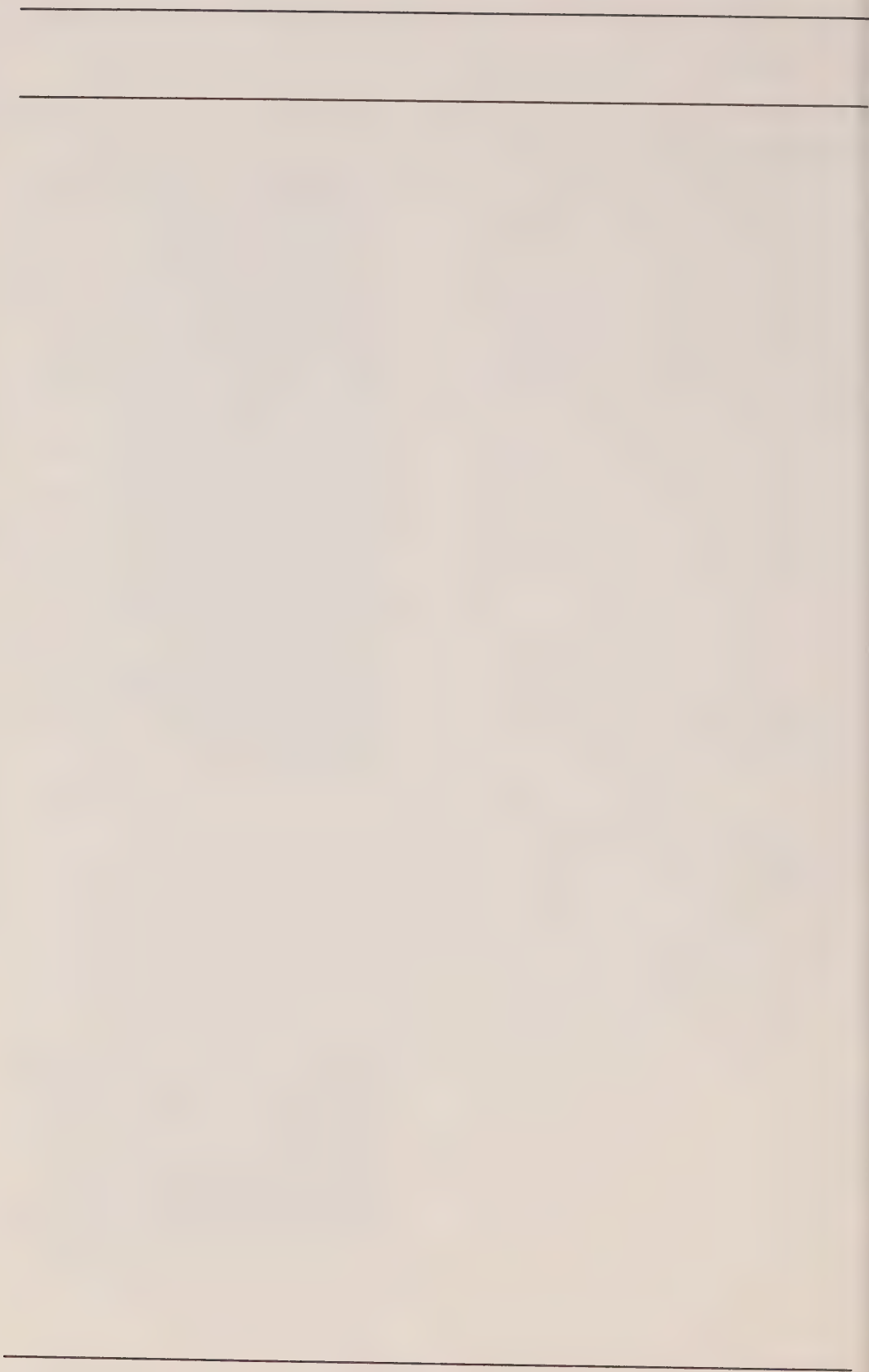


- 
- Should the Canadian Armed Forces be exempt from Part III of the *Act* on the basis that the adjudicative procedures provided there are inappropriate for complaints from military personnel about the denial of security clearances? This position is being advocated within the Department of National Defence, but we do not support it.
  - Is there some way that CSIS can warn voluntary organizations when they are being infiltrated by persons who may subvert them for purposes that could represent a threat to the security of Canada? To avoid needlessly tarnishing the reputations of persons who have as yet committed no crime, CSIS is limited in what it can say. But loyal Canadians who belong to groups threatened with subversion deserve to be alerted if some means can be found of communicating appropriate information. Also, is there some way in which individuals who join a "front organization"\* because they support its overt aims, can be warned of the organization's covert objectives?

---

\* One definition is: "an outwardly independent organization whose promotion of idealistic, humanitarian and non-partisan political issues serves to obscure its covert objective of promoting public support for policies and initiatives of the organization or foreign power by which it is controlled. Membership in a front organization should not be construed as knowledge of, agreement with, support of or adherence to, the organization's covert objectives."





---

# Appendix A

---

## Research Study on Canadian Security Intelligence Service Recruitment, Training and Development Programs — Executive Summary

In last year's annual report, we indicated that the examination of CSIS' training and development activities would be a priority. After a briefing from CSIS on this matter, we decided to undertake a full research study, which was completed in March, 1986, and forwarded to the Solicitor General, the Director of CSIS and the Inspector General.

The study compares recruitment, training, and related matters in CSIS and the RCMP Security Service, making extensive reference to findings in Chapters 1 and 2 of Volume II of the McDonald Commission report, "Freedom and Security under the Law". We interviewed 165 CSIS employees chosen at random, met with inductees into the CSIS intelligence officer training program, and were briefed by CSIS staff and senior management and by other government and non-government experts.

### Findings and Recommendations

In the RCMP Security Service, training and recruitment followed a career service model and a generalist orientation. In operations — that is, everything other than administration or support — almost all promotion to middle and senior management was through the ranks. An officer usually stayed at a position for only two or three years and was transferred regularly to new posts requiring new knowledge and skills.

CSIS continues to maintain a career model, encouraging entry at the bottom and promotion through the ranks in the operational areas. We recommended entry by a limited number of qualified individuals from outside the Service into middle and senior operational positions.

CSIS has taken a number of measures to encourage specialization, including specialist pay supplements and a job classification system that permits promotion without transfer. We were supportive of these measures, but noted that the new competition system, by encouraging job transfer, might work against specialization. We recommended that CSIS monitor the effects of the competition system on specialization and job continuity.

---

Prior to transition, the Security Service recruited among serving RCMP officers. CSIS is now recruiting for operational positions outside of the RCMP. In selecting its first batches of recruits, CSIS did not advertise but relied upon employment applications, the majority of which had been received by the RCMP prior to transition. We recommended that CSIS advertise widely for recruits so that the Service could develop broadly based recruitment sources.

The Security Service, by recruiting in the main from the RCMP, tended not to hire university graduates or individuals from minority backgrounds. We examined the composition of the first CSIS intelligence officer class and found that all recruits were university educated. But the class did not include enough Francophones or women. Many had only limited French language capabilities and few knew any foreign language. We recommended that greater efforts be made to recruit Francophones and that the Service also examine the adequacy of its current recruitment program with respect to women. We suggested more recruitment of individuals with foreign language skills.

A caste-like division was maintained in the Security Service between "regular members" (RCMP officers) and civilians on its staff. "Members" in operational areas were promoted internally and entry into operational areas for civilians was limited. In CSIS, all positions are now subject to the same open competition, like all other public service positions. Employees in non-operational areas have been encouraged to become intelligence officers through a number of special conversion competitions. We found, though, that many employees in the operational areas were critical of the fairness of the competition process. We thus recommended that competition posters clearly indicate final selection criteria, that CSIS consider the use of "outsiders" such as Public Service Commission employees on competition boards, that CSIS introduce a career counselling service staffed by professionals, and that generally CSIS examine means of improving the competition process.

Some public servants in CSIS were concerned that CSIS' designation as a separate employer would end their current right to enter other public service competitions. We noted that CSIS is seeking, with the Public Service Commission, to rectify this situation, and recommended additional efforts in this area.

---

in the Security Service, all intelligence officers were subject to the para-military training and "parade square" discipline of the RCMP, with an emphasis on police investigation. CSIS has developed a new training program for recruits to the intelligence officer stream that dispenses with such discipline and emphasizes security work. The program received a very high rating by the first class of recruits. While we were unable to fully examine the content of courses, and so had few suggestions for improvement, we recommended that additional time be spent on federal statutes, including the *Criminal Code*, and the *Act*. We also recommended that training courses be made available in French without delay.

Regarding in-house courses, CSIS, like the RCMP Security Service, has a very limited number and variety. Intelligence officers criticized the lack of tradecraft courses, and hoped that more such courses would be made available. Outside the intelligence officer stream, other groups equally criticized the adequacy and number of available courses. However, we did hear favourable remarks about a new inductee training program designed to make non-operational employees feel like "part of the Service". In our report, we recognized that, initially, resources have been aimed at training new intelligence officers, and suggested that extra effort now be put on developing in-house training programs.

CSIS, like the RCMP Security Service, offers few secondments and other developmental opportunities, and consideration of such opportunities is not an integral part of the employees' annual review process. Most individuals interviewed had had no such opportunities, but those who had were quite satisfied with them. We recommended that training and developmental needs be identified on an annual basis, that these needs receive more emphasis in the employee annual review process, and that plans made in response to them be reviewed on a regular basis to ensure implementation.

Before transition, the facilities available to employees with emotional problems were characterized as "primitive" and "unavailable", and the McDonald Commission recommended an employee counselling program based on the principles of voluntary use and confidentiality. Little has changed in CSIS, and we, therefore, recommended that an employee assistance program be instituted, that the program be staffed by professionals with adequate rank to deal with all levels of employee, and that the availability of this program be communicated to all employees.

---

In examining the composition of the old Security Service, the McDonald Commission indicated that it had only three officers above the rank of inspector whose first language was French. Francophones continue to be under-represented among CSIS' recruits and in senior positions. We found instances of alienation and discontent among Francophone intelligence officers. We also noted a general lack of urgency within CSIS in making available services and documents in French. We recommended that more Francophones be hired at senior levels and that all communication with Québec and all documentation for national use be available in French. We further recommended that emphasis be placed on bilingualism as a recruitment criterion and that senior management recognize — and commit itself to — implementing the Government's bilingualism policy.

The report concludes with an examination of morale among CSIS employees. We found problems in a number of areas, some of them due to transition difficulties. We suggested that better communication between senior management and employees might alleviate some of these problems, and recommended that senior management build an organizational culture that stresses people as its most important resource.

CSIS management has displayed a great deal of effort in the transition process, with good results in a number of areas. We were particularly impressed with the involvement of senior managers in detailed training, personnel and development planning, and in the speed and efficacy with which the new intelligence officer training program was implemented. We believe, nonetheless, that a number of areas urgently require attention, and highlighted these areas in our recommendations.



---

## Appendix B

---

### Ministerial Directives since July 16, 1984

July 16, 1984	Foreign Operations — Request for the Completion of a Draft Policy from CSIS
July 18, 1984	Delegation of Financial Authority to CSIS
July 20, 1984	(Secret)
July 29, 1984	Guideline of the Principles on which the Security Responsibilities of the RCMP and the CSIS Should be Based
Aug. 24, 1984	Delegation of Authority to Designated CSIS Officials for the <i>Access to Information and Privacy Acts</i>
Aug. 28, 1984	Continuity of Ministerial Policy Direction Applicable to the RCMP Security Service, for CSIS (not inconsistent with <i>CSIS Act</i> )
Sept. 10, 1984	(Top Secret)
Nov. 16, 1984	CSIS to Consult with the Solicitor General Prior to Advocating a Policy which Directly Relates to the Position of the Government
Dec. 4, 1984	(Top Secret)
Dec. 5, 1984	Delegation of Authority under s. 178.18(2)(d) of the <i>Criminal Code of Canada</i> . (Solicitor General to authorize designated CSIS officials to sign licences for persons to possess, sell, purchase electronic devices for surreptitious interception of private communications)
Feb. 5, 1985	(Secret)
Feb. 15, 1985	Revised Delegation Orders — <i>Access to Information and Privacy Acts</i>
Feb. 15, 1985	Agreements (Memorandums of Understanding) with the RCMP in Operational Areas
March 5, 1985	Changes to CSIS Collection, Retention and Destruction Procedures for Files in the CSIS Exempt Bank

---

---

---

---

---

# Appendix C

---

## Summaries of Security Clearance Complaints on which the Committee has Reached Decisions

### Public Service

1. An individual filed complaints against the RCMP and CSIS alleging discrimination in the provision of services on the grounds of ethnic origin.

The Solicitor General forwarded to the Canadian Human Rights Commission a written notice which indicated that the facts in both complaints involved matters relating to the security of Canada. The Commission then referred the complaints to the Committee.

The Committee found that the written notice provided by the Solicitor General was substantiated by the facts of the case, and that there were no grounds to justify the allegations of discrimination by the complainant.

2. An individual complained that a security clearance had been withdrawn and that, as a consequence, the individual had been suspended indefinitely without pay.

The Committee found that the Department should have treated the case as a strictly personnel management matter, not as a national security issue, and recommended that the deputy head take all necessary action to permit the complainant to present a grievance before the Public Service Staff Relations Board.

3. An individual complained that a security clearance had been denied on the basis of lifestyle considerations which were no longer relevant.

The case focussed on the individual's use of drugs, association with drug users, and association with known criminals.

The Committee found that the facts of the case supported CSIS' allegations about the previous lifestyle of the complainant, but considered that the individual's way of life had recently taken a dramatic turn for the better.

The Committee recommended that the CSIS recommendation be sustained but the complainant be reconsidered for a Top Secret clearance in two years.

4. An individual complained that a job offer had been withdrawn because the deputy head had accepted a CSIS recommendation that a Secret clearance be refused.

The case centered on the individual's associations with persons suspected of being agents of other countries, and the CSIS assessment that classified information might be given to unauthorized persons if a security clearance were granted.

---

The Committee examined seven specific allegations. It concluded that one allegation concerning events of over 10 years ago was substantiated, and that the remainder were without foundation. It recommended that the deputy head grant a Secret clearance and offer employment in the previously agreed position to the complainant.

5. An individual complained that a security clearance had been denied and that, as a consequence, promotion in the Public Service would be much less likely.

The Committee assumed jurisdiction after hearing arguments. Though there were no immediate employment implications, the Committee and the parties concerned recognized that there would be a severe effect on the complainant's career potential.

The case centered exclusively on the complainant's association with a Marxist-Leninist group.

The Committee discovered that the platform of the Marxist-Leninist group, with which the individual was associated, included the use of violence to assist in the overthrow of Canada's present system of government. It found that association with a group espousing the use of violence against our system of government cast doubt on the individual's loyalty to Canada. The Committee recommended that the denial of a security clearance be undisturbed.

## **Department of National Defence**

6. A member of the Forces complained that a security clearance was denied on the basis of behaviour during adolescence which was no longer relevant to the granting of a security clearance.

The Department of National Defence cited behaviour ranging from delinquency at age 12 through episodes of criminal behaviour to a conviction resulting in a compulsory stay of 28 days in a detoxification centre at age 18.

Testimony showed that after this latter episode, the complainant became a drug counsellor, resumed a high school education program, and then joined the Canadian Forces where superior performance evaluations were awarded by commanding officers. The complainant's use of alcohol did not cease during this period, but alcohol consumption was reduced to a level equal to or below that of the complainant's peers.

The Committee found that there was no evidence to suggest that the complainant's loyalty to Canada, or reliability as it relates to loyalty, were sufficiently doubtful to warrant the denial of a security clearance.

The Committee recommended that a Secret clearance be awarded and that the complainant's reliability be monitored to ensure that alcohol abuse did not again become a problem.

---

7. A civilian employee complained that a Secret security clearance had been withdrawn.

The Department of National Defence testified that the complainant worked as a prostitute and was highly susceptible to coercion by another individual. It was not the prostitution itself but the vulnerability to manipulation by another person that persuaded the Department to remove the Secret security clearance.

The complainant testified that becoming a prostitute was the result of extreme financial pressure, but that continuing to work as a prostitute was the result of the fear of physical beatings by another individual.

The Committee recommended that the complainant be offered a job in another area, well away from the influence of the individual who had inflicted the physical violence, and be reconsidered for a security clearance in two years.

8. A member of the Forces complained that a Top Secret security clearance had been withdrawn, and no level of security clearance granted.

The Department testified that during a six-month period in 1984 the complainant was convicted of a number of offences under provincial legislation and the *Criminal Code*. These incidents together with an alleged breach of security under the influence of alcohol led the Department to deny any level of security clearance.

The Committee found that the Department's decision was substantiated by the evidence but, in view of a marked improvement in behaviour, recommended that a review of the complainant's security clearance status be conducted earlier than planned, and, in any event, no later than August, 1986.

9. A member of the Forces complained that a Cosmic Top Secret clearance had been withdrawn and a clearance no higher than Confidential awarded.

The Department asserted that financial and family circumstances, together with the undue influence of the complainant's spouse, created a situation where advances by agents could be successful. There was no suggestion that any such advances had been made.

Evidence adduced at the hearing showed that the complainant had been coping well with financial and family difficulties, which were not of the complainant's own making, for some time.

The Committee found that there was no evidence to suggest that the complainant's loyalty to Canada, or reliability as it relates to loyalty, were sufficiently doubtful to warrant the denial of a security clearance.



---

The Committee also found that there was insufficient reliable and current information before the Department's Security Clearance Junior Review Board (SCJRB) to justify the conclusion to which it came. The Committee recommended that a new field investigation be carried out immediately and that the complainant's Top Secret security clearance be reconsidered by the SCJRB as soon as that investigation was completed.

10. A member of the Forces complained that a Top Secret security clearance was withdrawn and a clearance no higher than Confidential was awarded in its place. This action required the member to change his employment from one trade to another and, as a consequence, to be demoted to a lower rank.

The Department asserted that behaviour overseas led to the conclusion that the complainant may have been approached or subverted by a hostile intelligence service. This departmental view was alleged to have been supported by the results of polygraph examinations which the complainant volunteered to undergo.

Evidence before the Committee showed that, after conducting an investigation, the Security Service of the RCMP did not believe that the complainant had co-operated with a hostile intelligence service nor did it have reason to believe that this might happen in the future. Despite this conclusion by experts in the field, the Department denied the complainant a Top Secret security clearance on two separate occasions.

The Committee concluded that though the complainant had used alcohol excessively for some years, there was no evidence to support the allegation of co-operation with a hostile intelligence service. It recommended that the complainant be granted a Top Secret security clearance and be restored to the higher rank previously held.

11. A member of the Forces complained that a Secret security clearance had been withdrawn and a clearance at any level had been denied.

---

The Department asserted that in December, 1984, the member had admitted to using hashish on six or seven occasions since enrolment in the Canadian Forces in May, 1983. Because this use of hashish was a breach of the Armed Forces drug policy, the Department concluded that the member would not be reliable in other circumstances and should not be given any level of security clearance. The Department admitted that there was no adverse information before the Security Clearance Junior Review Board other than the breach of the drug policy.

The evidence showed that the member had not used drugs since early 1985, and had used soft drugs on a very occasional basis in previous years.

The Committee concluded generally that though even minor use of drugs was a breach of the drug policy and was a serious matter which could be taken into account by the Canadian Forces in its role as an employer, it did not, in and of itself, signify a defect of character such as would so seriously affect the member's reliability as to render the member unqualified to hold security clearance.

The Committee found, therefore, that there was no evidence to suggest that the complainant's loyalty to Canada, or reliability as it relates to loyalty, were sufficiently doubtful to warrant the denial of a security clearance.

The Committee recommended that the complainant's Secret security clearance be restored.

12. A member of the Forces complained that a security clearance of Top Secret was denied and a Secret clearance awarded in its place. This action made it almost impossible to progress in the member's military trade.

The Department asserted that the member's use of marijuana on three occasions in 1983 warranted the denial of a Top Secret security clearance. Once again (as in #11 above), the Department essentially based its case on the fact that the member had breached the Armed Forces' drug policy and had, therefore, shown a lack of reliability sufficient to warrant the withdrawal of a Top Secret security clearance.

The Committee found that there was no evidence to suggest that the complainant's loyalty to Canada, or reliability as it relates to loyalty, were sufficiently doubtful to warrant the denial of a security clearance.

The Committee explained its general position as follows:

---

Therefore, though I find it plausible that the Canadian Forces would have stringent rules and severe sanctions regarding the use of drugs by military personnel, I do not believe that this general policy can be extended to assert that military personnel are more likely to reveal secret information than are civilians who consume equal (limited) amounts of soft drugs. The quantity of drugs consumed by [member] would not have led to a civilian being denied a Top Secret security clearance. I find, therefore, that this limited use of drugs does not, of itself, provide a sufficient basis for the decision to deny [member] a Top Secret clearance. Nor, having regard to all the evidence can I conclude that [member] otherwise has a defect of character that would justify concerns about [member's] reliability from the perspective of national security.

The Committee recommended that the complainant be granted a Top Secret security clearance.

13. A member of the Forces complained that a security clearance had been denied, based on alleged possession and trafficking in drugs prior to enlistment, and unreliability. The complainant denied having concealed prior convictions, denied using drugs in recent years, and complained that no opportunity had ever been provided to explain or refute the Department's allegations.

The Committee noted that the drug trafficking allegations were built on unwarranted suppositions, and that drug use had occurred in youth, during a difficult period. Also, the Committee found that the complainant had in recent years received positive performance reviews, and had a pattern of exemplary service and behaviour.

The Committee found that there was no evidence to suggest that the complainant's loyalty to Canada, or reliability as it relates to loyalty, were sufficiently doubtful to warrant the denial of a security clearance.

The Committee recommended approval of the requested Confidential clearance.

14. A member of the Forces complained that a security clearance had been downgraded based on incidents of drug use, destruction of military property, attempted suicide, and alcohol abuse. The complainant argued that all the incidents in question were alcohol related, and that he had undergone a successful alcohol rehabilitation program.

The Committee found that all the incidents had occurred when the complainant was under the influence of alcohol, and that he had successfully taken steps to deal with an alcohol problem.

---

The Committee recommended, therefore, that the Complainant's clearance be reviewed at the conclusion of a two-year period dating from the initial downgrading of the clearance.

15. A member of the Forces complained that a security clearance had been denied based on admissions of past and current use of illicit drugs, susceptibility to peer pressure and excessive alcohol use. The complainant argued that some statements were made under duress, and that some statements had been misunderstood by the investigator.

The evidence showed that the Department had overstated its case, and that the complainant had ceased using drugs.

The Committee found that there was no evidence to suggest that the complainant's loyalty to Canada, or reliability as it relates to loyalty, were sufficiently doubtful to warrant the denial of a security clearance.

The Committee recommended reversal of a decision to deny any clearance, and approval of the sought-after level unconditionally or subject to future review.

16. A member of the Forces complained about a downgrading to nil security clearance following an investigation for a higher level clearance. The downgrading was based on drug use, alcohol abuse, and indebtedness.

The Committee found that there was no evidence to suggest that the complainant's loyalty to Canada, or reliability as it relates to loyalty, were sufficiently doubtful to warrant the denial of a security clearance.

The Committee also noted that the individual had shown a demonstrated behaviour pattern of reform and rehabilitation over the latest two-year period.

The Committee recommended that the security clearance be granted.

17. A member of the Forces complained that a security clearance had been denied on the grounds of an alleged suicide attempt, adverse psychiatric evaluations, and a negative service record.

The Committee found that the alleged suicide attempt, which had triggered the investigation in the first place, was, in fact, unsupported by any evidence, and was denied by the complainant.

The Committee found that there was no evidence to suggest that the complainant's loyalty to Canada, or reliability as it relates to loyalty, were sufficiently doubtful to warrant the denial of a security clearance.

The Committee also noted a significant improvement in the complainant's behaviour during the last two years.



---

The Committee recommended approval of the sought-after clearance, and further recommended that any member of the Forces downgraded or denied a clearance be told of the reason for that denial or downgrading within 30 days.

18. A member of the Forces complained that a security clearance at any level was denied because of alleged prior associations with known criminals, irresponsible behaviour, and abuse of alcohol.

The Committee found that there was no evidence to suggest that the complainant's loyalty to Canada, or reliability as it relates to loyalty, were sufficiently doubtful to warrant the denial of a security clearance.

The Committee also found that the individual, since the incidents in question, had had an exemplary service record and above average evaluations from superiors.

The Committee recommended that the complainant be granted the security clearance requested.

19. A member of the Forces complained that a clearance was denied because of alleged personal traits, loose morals, and peers' antagonism.

The complainant denied all the allegations.

The Committee noted the lack of any opportunity given to the complainant to respond to the allegations, and the biases evident in the file record of the investigation.

The Committee found that there was no evidence to suggest that the complainant's loyalty to Canada, or reliability as it relates to loyalty, were sufficiently doubtful to warrant the denial of a security clearance.

The Committee recommended that a security clearance be granted.

20. A member of the Forces complained that a security clearance had been denied on the basis of allegations concerning discretion and stability. The complainant argued that religious beliefs and anti-nuclear views were the cause of the security clearance denial, and complained that this was unjust.

The Committee noted the right of Canadians to hold the views espoused by the complainant, but concluded that the strength of those beliefs made the complainant vulnerable to groups or individuals who had aims inimical to Canada's national security. The Committee recommended that the complainant's security clearance be restricted to Confidential.



---

. A member of the Forces complained that a security clearance had been denied because of allegations concerning character traits. The individual was said to have wrongly received donations of money for his own purposes, and to have made sexual advances in situations which could have led to the complainant becoming vulnerable to blackmail.

The Committee examined all the incidents in question, noting that many were unsubstantiated, or mere hearsay. However, there was also evidence that the individual had not been forthcoming with the Committee, and had expressed allegiance to countries other than Canada, thus raising questions as to both honesty and loyalty.

The Committee recommended that the denial of the complainant's security clearance be maintained.

---

---

---

---

## Appendix D

---

### Union Representatives at Meetings with the Committee, August and September, 1985

Public Service Alliance of Canada	Gordon Johnson, Director, Broadcast Council
Susan Giampietri, Second Vice-President	Bob Paterson, President, Broadcast Council
Renaud Paquet, National President, Canada Employment and Immigration Union	Canadian Labour Congress
Mansel Legacy, National President, Customs and Excise Union	Neville Hamilton, Administrative Assistant to the President
Phil Vincent, Service Officer, Taxation Component	John Harker, Director of the International Affairs Department
Patricia Elliott, Service Officer, Union of Solicitor General Employees	Economists, Sociologists and Statisticians Association
David Green, Service Officer, Union of National Defence Employees	Jack MacKinnon, President
Denis McCarthy, Service Officer, National Component	Marvin Gandall, Executive Secretary
Steve Jelly, Executive Assistant to the Executive Management Committee	Professional Institute of the Public Service of Canada
Louise Czernenko, Assistant to the President	Edward Spencer, Policy and Planning
Yolande Viau, Research Officer	Claude Leclerc, Manager, Legal Members Services
Mariam Edelson, Equal Opportunity Co-ordinator	Canadian Federation of Labour
Canadian Union of Public Employees	J. McCambly, President
Pascal Ingenito, National Director of Organizing and Servicing	Tim Catherwood, Officer
	Public Service Commission of Canada
	Maureen Stewart, Staffing Program and Program Development Directorate.

---

---

---

---

---

# Appendix E

---

## Text of a Notice Distributed to Public Servants, November, 1985

If you have been denied a security clearance which is required by the Government of Canada, and are, as a result, denied employment, dismissed, demoted, transferred, or denied a promotion or a transfer, the Security Intelligence Review Committee may be able to help.

The Review Committee was appointed on November 30, 1984, under statutory authority as an independent body representative of the three parties in the House of Commons. It is mandated by Parliament to review the performance of the duties and functions of the newly created Canadian Security Intelligence Service (CSIS) as well as to hear complaints from federal public servants who are denied security clearance by a federal department or agency.

Hon. Ronald G. Atkey, P.C., Q.C.,  
Chairman

Mr. Maurice Archdeacon, Execu-  
tive Secretary

For further information, visit, write  
or telephone:

Security Intelligence Review Com-  
mittee  
16th Floor  
365 Laurier Avenue West  
Ottawa, Ontario

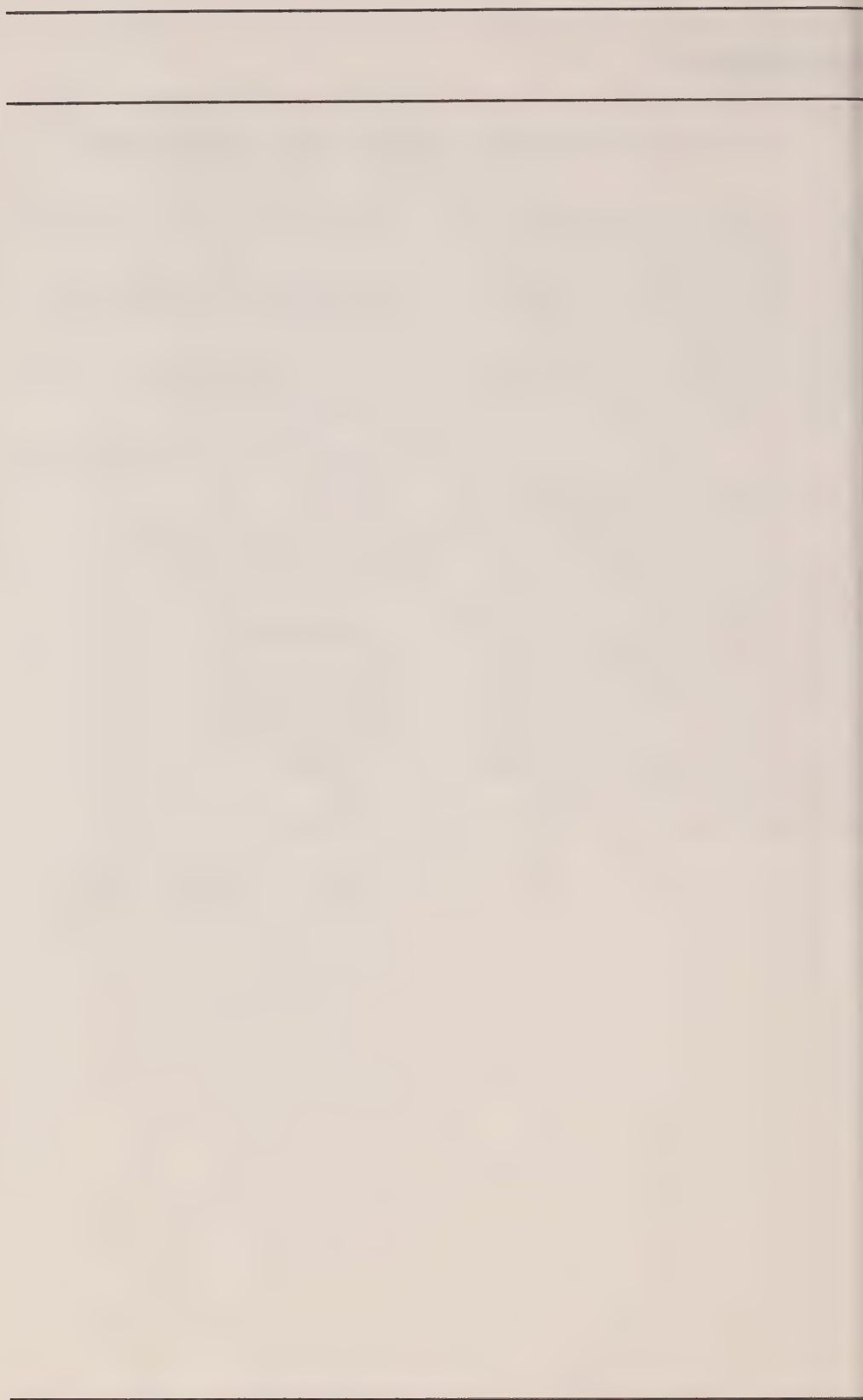
Mailing Address:

P.O. Box 2430  
Postal Station 'D'  
Ottawa, Ontario  
K1P 5W5

Telephone: (613) 990-8441

You may call collect between  
7:30 a.m. - 5:30 p.m., Ottawa time.





---

# Appendix F

---

## Academic Seminar, October 10, 1985

uests

Alan Borovoy, General Counsel,  
Canadian Civil Liberties Associa-  
tion

Jean-Paul Brodeur, Université de  
Montréal, Criminology Depart-  
ment, Past Director of Research for  
the Keable Commission (unable to  
attend)

David Charters, Assistant Director,  
Centre for Conflict Studies, Univer-  
sity of New Brunswick, Executive  
Committee Member of the  
Canadian Association for Security  
and Intelligence Studies

David Cox, Queen's University,  
Department of Political Studies,  
Director of Research for Canadian  
Institute for International Peace  
and Security

Ronald Crelinsten, Department of  
Criminology, University of Ottawa

André Donneur, Université de Qué-  
bec à Montréal, Department of  
Political Science (unable to attend)

J.L.I.J. Edwards, University of  
Toronto, Law School

Stuart Farson, Department of  
Criminology, University of Toronto,  
Executive Committee Member of  
Canadian Association for Security  
and Intelligence Studies

C.E.S. Franks, Queen's University,  
Political Studies Department

Richard French, McGill University,  
Faculty of Management (formally  
PCO), Executive Committee Mem-  
ber of Canadian Association for  
Security and Intelligence Studies

Martin Friedland, Faculty of Law,  
University of Toronto

Richard Gosse, Q.C., Inspector  
General

J.E. Harlick, Intelligence and Secu-  
rity Secretariat, Privy Council  
Office

Richard Henshel, University of  
Western Ontario, Sociology Depart-  
ment

Mary C. Lawton, Counsel, Office of  
Intelligence Policy and Review,  
U.S. Department of Justice

Murray Rankin, Faculty of Law,  
University of Victoria, B.C.

R.H. Roy, University of Victoria,  
B.C., Department of History,  
Chairperson of the Canadian Asso-  
ciation for Security and Intelligence  
Studies

---

Peter Russell, University of  
Toronto, Past Director of Research  
for the McDonald Commission,  
Executive Committee Member of  
Canadian Association for Security  
and Intelligence Studies

David Stafford, University of  
Toronto, History Department,  
Executive Committee Member of  
Canadian Association for Security  
and Intelligence Studies

Peter St. John, University of  
Manitoba, Lecturer on Terrorism  
and Intelligence

André Tremblay, Faculty of Law,  
Université de Montréal

Geoffrey Weller, Lakehead Univer-  
sity, Political Science Department

---

# Appendix G

---

## Legal Counsel Seminar, March 8, 1986

### Committee Counsel

Gina S. Brannan, Toronto (unable to attend)

George T.H. Cooper, Q.C., Halifax

Graham Charles Eglington, Ottawa

Morris J. Fish, Q.C., Montreal

Mark P. Frawley, Toronto

Pierre-C. Gagnon, Quebec City

Edward L. Gladu, Q.C., Ottawa

Gordon Grey Hilliker, Vancouver

William G. Horton, Toronto

Robert E. Houston, Q.C., Ottawa

John B. Laskin, Toronto

Jack R. London, Q.C., Winnipeg

Allan Lutfy, Q.C., Ottawa

Robert W. MacQuarrie, Q.C., Ottawa

Eva Marszewski, Toronto

Edouard Martin, Québec (unable to attend)

Mel Myers, Q.C., Winnipeg

Simon Noël, Hull

Christopher J. Roper, Toronto

Mary E. Saunders, Vancouver

Perry W. Schulman, Q.C., Winnipeg

Graham W.S. Scott, Q.C., Toronto

John M. Sibley, Toronto

J. Peter Vice, Q.C., Ottawa

Grant Kenneth Weaver, Vancouver

Alan Whiteley, Toronto

David L. Zifkin, Toronto

### Canadian Security Intelligence Service

Ray Lees, Deputy Director —  
Regional Operations and Liaison

Bob Duff, Director General —  
Toronto Region

Barry Denofsky, Standing Requirements

Cliff Percy, Chief — Briefing Unit

### CSIS Counsel

Douglas R. Wyatt

### Department of National Defence

Lt.-Col. Paul Corban

### Guest Participants

Jan Dymond, Toronto

Eleanore A. Cronk, Toronto

---

---

---



---

## Appendix H

---

### Security Intelligence Review Committee Staff

Maurice Archdeacon, Executive Secretary .....	990-6839
Yvette Collins, Senior Secretary.....	990-8442
Danielle Blache, Junior Secretary .....	991-9112
Shirley Heafey, Executive Assistant (Complaints).....	993-4263
Macques J.M. Shore, Director of Research .....	990-8051
Maurice M. Klein, Research Officer .....	990-8445
John M. Smith, Research Officer.....	991-9111
Joan Keane, Research Assistant.....	990-8443
Annie Demirjian, Co-ordinator of Communications .....	990-6319
Madeleine DeCarufel, Administration Officer and Registrar ....	990-8052
John Caron, Records Officer .....	990-6838
Roger MacDow, File Clerk.....	990-6838
Diane Marion, Receptionist-Secretary .....	990-8441

---

---

---



## Personnel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

990-6839	Maurice Archdeacon, secrétaire exécutif
990-8442	Yvette Collins, secrétaire principale
991-9112	Danielle Blache, secrétaire
993-4263	Shirley Hearley, adjointe au secrétaire exécutif chargée des plaintes
990-8051	Jacques J.M. Shore, directeur de la recherche
990-8445	Maurice M. Klein, agent de recherche
991-9111	John M. Smith, agent de recherche
990-8443	Joan Keane, adjointe de recherche
990-6319	Annie Demirjian, coordonnatrice des communications
990-8052	Madeleine DeCarufel, agent administratif et greffier
990-6838	John Caron, agent des dossiers
990-6838	Roger MacDow, commis
990-8441	Diane Marion, secrétaire-réceptionniste





Colloque à l'intention des conseillers juridiques — 8 mars 1986

Conseillers juridiques du Comité

Gina S. Brannan, Toronto (absente)

George T.H. Cooper, C.R., Halifax

Graham Charles Eglington, Ottawa

Morris J. Fish, C.R., Montréal

Mark P. Frawley, Toronto

Pierre-C. Gagnon, Québec

Edward L. Gladu, C.R., Ottawa

Gordon Grey Hilliker, Vancouver

William G. Horton, Toronto

Robert E. Houston, C.R., Ottawa

John B. Laskin, Toronto

Jack R. London, C.R., Winnipeg

Allan Luty, C.R., Ottawa

Robert W. MacQuarrie, C.R.,

Ottawa

Eva Marszewski, Toronto

Edouard Martin, Québec (absent)

Mel Myers, C.R., Winnipeg

Simon Noël, Hull

Christopher J. Roper, Toronto

Mary E. Saunders, Vancouver

Perry W. Schulman, C.R., Winni-

peg

Graham W.S. Scott, C.R., Toronto

John M. Sibley, Toronto

J. Peter Vice, C.R., Ottawa

Grant Kenneth Weaver, Vancouver

Alan Whiteley, Toronto

David L. Zifkin, Toronto

Service canadien du renseignement de sécurité

Ray Lees, sous-directeur — Opérations régionales et de la liaison

Bob Duff, Directeur général — Région de Toronto

Barty Denofsky, Section des exigences permanentes

Cliff Percy, Chef de la Sous-section de l'instruction

Conseiller juridique du SCRS

Douglas R. Wyatt

Ministère de la Défense nationale

Lt.-Col. Paul Corban

Invitées

Jan Dymond, Toronto

Eleanore A. Cronk, Toronto

Peter Russell, Université de  
Toronto, ancien directeur de la  
recherche de la Commission McDo-  
nald, membre du Comité de direc-  
tion de la *Canadian Association for  
Security and Intelligence Studies*

David Stafford, Université de  
Toronto, Département d'histoire,  
membre du Comité de direction de  
la *Canadian Association for Secu-  
rity and Intelligence Studies*

Peter St. John, Université du Mani-  
toba, conférencier sur le terrorisme  
et les services de renseignement

André Tremblay, Faculté de droit,  
Université de Montréal

Geoffrey Weller, Université Lake-  
head, Département de sciences  
politiques

Alan Borovoy, avocat, Association canadienne des libertés civiles

Jean-Paul Brodeur, Université de Montréal, Département de criminologie, anciennement directeur de la recherche pour la Commission Keable (absent)

David Charters, directeur adjoint,

*Centre for Conflict Studies*, Université du Nouveau-Brunswick, membre du Comité de direction de la

*Canadian Association for Security and Intelligence Studies*

David Cox, Université Queen,

Département de sciences politiques, directeur de la recherche de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité mondiales

Ronald Crelinsten, Département de criminologie, Université d'Ottawa

André Donneur, Université du Québec à Montréal, Département de sciences politiques (absent)

J.L.I.J. Edwards, Université de Toronto, École de droit

Stuart Farson, Département de criminologie, Université de Toronto, membre du Comité de direction de la *Canadian Association for Security and Intelligence Studies*

C.E.S. Franks, Université Queen, Département de sciences politiques

Richard French, Université McGill, Faculté de gestion (anciennement du BCP), membre du Comité de direction de la *Canadian Association for Security and Intelligence Studies*

Martin Friedland, Faculté de droit, Université de Toronto

Richard Gosse, C.R., Inspecteur général

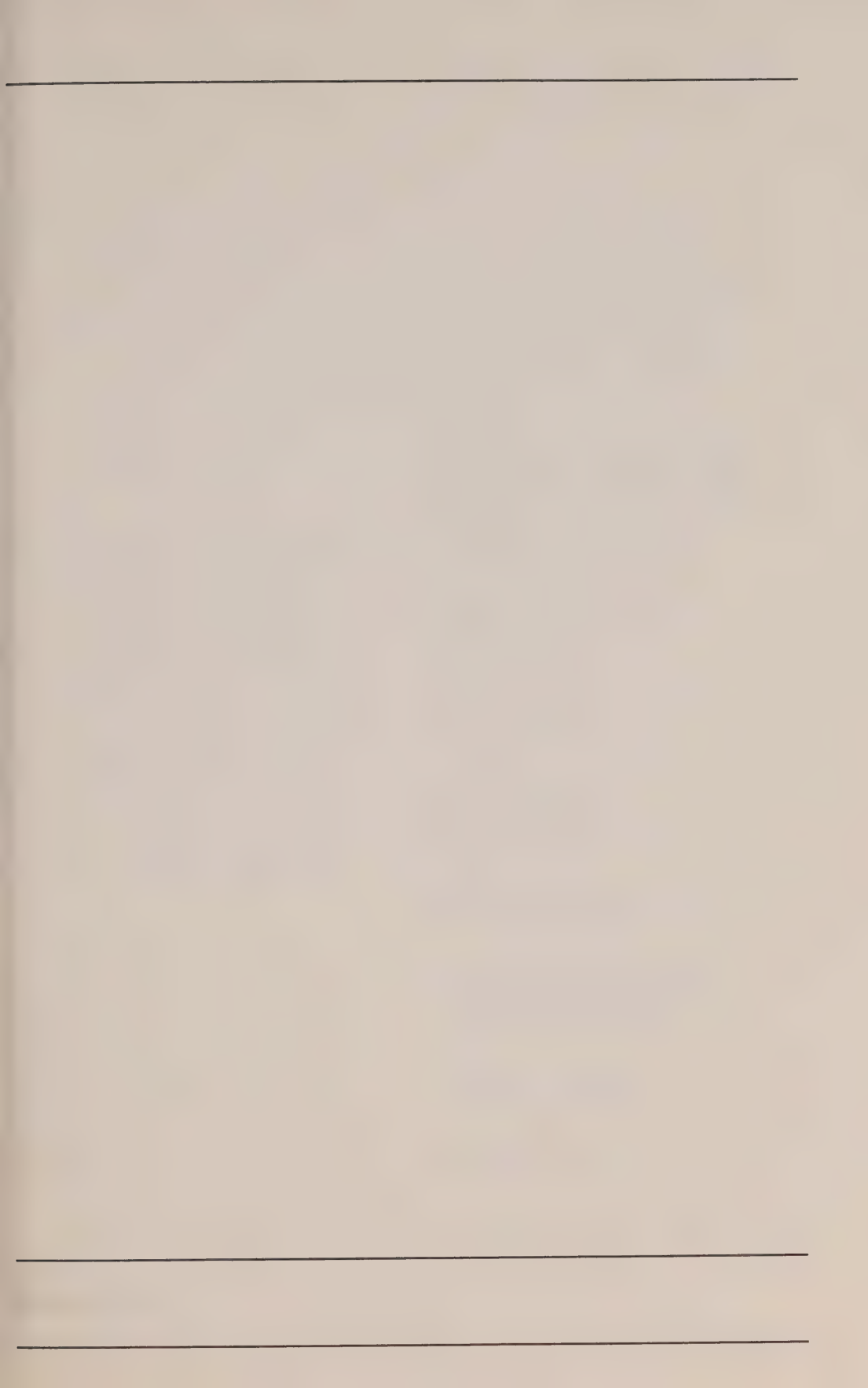
J.E. Harlick, Secrétariat de la sécurité et du renseignement, Bureau du Conseil privé

Richard Henshel, University of Western Ontario, Département de sociologie

Mary C. Lawton, avocate du *Office of Intelligence Policy and Review*, Département américain de la Justice

Murray Rankin, Faculté de droit, Université de Victoria (C.-B.)

R.H. Roy, Université de Victoria (C.-B.), département d'histoire, président de la *Canadian Association for Security and Intelligence Studies*



Texte d'un avis communiqué aux fonctionnaires — Novembre 1985

L'honorable Ronald G. Atkey, C.P.,  
C.R., président

M. Maurice Archdeacon, secrétaire  
exécutif

Pour de plus amples renseignements,  
visitez, écrivez ou téléphonez au:

Le Comité de surveillance des  
activités de renseignement de

sécurité  
16<sup>e</sup> étage  
365 ouest, avenue Laurier  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5W5

Adresse postale :

C.P. 2430  
Succursale 'D'  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5W5

Téléphone : (613) 990-8441

Vous pouvez appeler à frais virés  
entre 7 h 30 et 17 h 30, heure locale  
d'Ottawa.

Si une habilitation de sécurité, exigée  
par le gouvernement du Canada, vous  
est refusée, et, qu'en conséquence vous  
êtes l'objet d'une décision de renvoi,  
de rétrogradation, de mutation ou  
d'opposition à engagement, avance-  
ment ou mutation, le Comité de sur-  
veillance des activités de renseigne-  
ment de sécurité est peut-être en  
mesure de vous aider.

Le Comité, organisme indépendant  
créé par législation, existe depuis le 30  
novembre 1984. Il est formé  
d'individus représentant les trois partis  
à la Chambre des communes. Ce  
Comité a reçu le mandat du parlement  
de surveiller la façon dont le Service  
canadien du renseignement de sécurité  
exerce ses fonctions et d'enquêter sur  
les plaintes provenant de fonction-  
naires fédéraux à qui une habilitation  
de sécurité fut refusée par un minis-  
tère ou une agence du gouvernement  
fédéral.



---

Fédération canadienne du travail

J. McCambly, président

Tim Catherwood, administrateur

Commission de la Fonction publique  
du Canada

Maureen Stewart, Direction de  
l'élaboration des politiques et pro-  
grammes de dotation

Représentants syndicaux présents aux réunions tenues avec le Comité — Août et septembre 1985

Alliance de la Fonction publique du Canada	Susan Giampietri, deuxième vice-président
Renaud Paquet, président national du Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada	Mansel Legacy, président national de l'Union Douanes Accise
Phil Vincent, agent des services, Elément de l'impôt	Patricia Elliott, agent des services, Union des employés du Solliciteur général
David Green, agent des services, Union des employés de la Défense nationale	Denis McCarthy, agent des services, Elément national
Steve Jelly, adjoint administratif auprès du comité de gestion	Louise Czernenko, adjointe du président
Yolande Viau, agent de recherche	Mariam Edelson, coordonnatrice à la Promotion des membres
Syndicat canadien de la Fonction publique	Pascal Ingenito, directeur national de l'Organisation et du service aux membres
Gordon Johnson, directeur du Conseil radio-télévision	Bob Paterson, président du Conseil radio-télévision
Congrès du travail du Canada	Neville Hamilton, adjoint administratif du président
John Harker, directeur des Affaires internationales	Association des économistes, sociologues et statisticiens
Jack MacKinnon, président	Marvin Gandall, secrétaire exécutif
Institut professionnel de la Fonction publique du Canada	Edward Spencer, Politique et planification
Claude Leclerc, chef des Services juridiques et aux membres	



Le Comité a recommandé que le Ministère accorde une habilitation de sécurité au plaignant.

20. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère lui avait refusé une habilitation de sécurité en se fondant sur des allégations liées à la discrétion et à la stabilité. Le plaignant a soutenu que ce refus se fondait sur ses croyances religieuses et ses vues antinucléaires, et s'est plaint que cela était injuste.

Le Comité a souligné le droit des Canadiens d'avoir les mêmes vues que le plaignant, mais a conclu que la force de ses croyances en faisait une cible vulnérable pour des personnes ou des groupes ayant des visées hostiles envers la sécurité nationale du Canada. Le Comité a recommandé que l'habilitation du plaignant se limite au niveau confidentiel.

21. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère lui avait refusé une habilitation de sécurité à la suite d'allégations concernant certains traits de personnalité. On prétendait que le plaignant avait utilisé des dons en argent à des fins personnelles et avait fait des avances sexuelles dans des situations qui auraient pu le rendre vulnérable au chantage.

Le Comité a examiné tous les incidents en question, soulignant que beaucoup étaient non fondés ou n'étaient que simple oui-dire. Toutefois, il y avait le fait que le plaignant a manqué de franchise envers le Comité et qu'il a exprimé son allégeance à des pays autres que le Canada, soulevant de ce fait des questions quant à son honnêteté et à sa loyauté.

Le Comité a recommandé que soit maintenu le refus du Ministère d'accorder une habilitation de sécurité au plaignant.

17. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère lui a refusé une habilitation de sécurité pour des motifs de prétendue tentative de suicide, d'évaluations psychiatriques défavorables et d'une fiche de service négative.

Le Comité a conclu qu'aucune preuve ne corroborait la prétendue tentative de suicide qui a provoqué en fait la tenue de l'enquête, et que le plaignant refusait cette accusation.

Le Comité a conclu que, d'après la preuve, les doutes soulevés quant à la loyauté du plaignant envers le Canada, ou à son sérieux à ce chapitre, n'étaient pas suffisamment fondés pour justifier le refus de lui accorder une habilitation de sécurité.

Il a noté par ailleurs une amélioration sensible du comportement du plaignant au cours des deux dernières années.

Le Comité a recommandé que le Ministère approuve l'habilitation de sécurité demandée, et a recommandé aussi que les Forces informant leurs membres dans les trente jours des motifs de refus ou de réduction d'une habilitation de sécurité.

18. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère avait refusé de lui accorder une habilitation de sécurité à cause de prétendues associations antérieures avec des criminels connus, d'un comportement irresponsable et d'abus d'alcool.

Le Comité a conclu que, d'après la preuve, les doutes soulevés quant à la loyauté du plaignant envers le Canada, ou à son sérieux à ce chapitre, n'étaient pas suffisamment fondés pour justifier le refus de lui accorder une habilitation de sécurité.

Le Comité a également conclu que le plaignant, depuis les incidents en question, avait eu un dossier de service exemplaire et avait reçu de ses supérieurs des évaluations de rendement au-dessus de la moyenne.

Le Comité a recommandé que le Ministère accorde au plaignant l'habilitation de sécurité demandée.

19. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère lui avait refusé une habilitation de sécurité à cause de certains traits de personnalité, de moeurs relâchées et de conflits avec ses compagnons.

Le plaignant a réfuté toutes les allégations dont il a fait l'objet. Le Comité a noté qu'on n'avait aucunement fourni au plaignant l'occasion de répondre aux allégations et a décelé la présence de préjugés évidents dans le dossier de l'enquête.

Le Comité a conclu que, d'après la preuve, les doutes soulevés quant à la loyauté du plaignant envers le Canada, ou à son sérieux à ce chapitre, n'étaient pas suffisamment fondés pour justifier le refus de lui accorder une habilitation de sécurité.



Le Comité a conclu que, d'après la preuve, les doutes soulevés quant à la loyauté du plaignant envers le Canada, ou à son sérieux à ce chapitre, n'étaient pas suffisamment fondés pour justifier le refus de lui accorder une habilitation de sécurité.

Le Comité a recommandé que le Ministère renverse la décision de refus au plaignant une habilitation de sécurité et approuve le niveau demandé, inconditionnellement ou sous réserve d'un examen ultérieur.

16. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère lui a retiré toute habilitation de sécurité à la suite d'une enquête menée dans le but d'obtenir une cote plus élevée. Le retrait de l'habilitation se fondait sur l'usage de drogues, l'abus d'alcool et l'endettement.

Le Comité a conclu que, d'après la preuve, les doutes soulevés quant à la loyauté du plaignant envers le Canada, ou à son sérieux à ce chapitre, n'étaient pas suffisamment fondés pour justifier le refus de lui accorder une habilitation de sécurité.

Le Comité a recommandé que le Ministère lui accorde l'habilitation de sécurité demandée.

4. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère avait réduit son habilitation de sécurité à cause d'incidents liés à l'usage de drogues, à la destruction de la propriété militaire, à une tentative de suicide et à l'abus d'alcool. Le plaignant a soutenu que tous les incidents en question étaient liés à l'alcool et qu'il avait suivi avec succès une cure de désintoxication.

Le Comité a conclu que le plaignant était en état d'ébriété lorsque tous ces incidents sont survenus et que celui-ci avait, avec succès, pris les mesures pour régler son problème d'alcool.

Le Comité a donc recommandé qu'on examine l'habilitation de sécurité du plaignant après une période de deux ans à compter de la date de la réduction initiale de son habilitation.

5. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère avait refusé de lui accorder une habilitation de sécurité près qu'il eut avoué avoir fait et faire toujours usage de drogues illicites, et en raison de sa vulnérabilité aux pressions exercées par son entourage et de sa consommation excessive d'alcool.

Le plaignant a soutenu que certaines déclarations avaient été faites sous la contrainte, et que d'autres avaient été interprétées par l'enquêteur.

Le plaignant a montré que le Ministère avait exagéré l'affaire et que le plaignant avait cessé de faire usage de drogues.

(traduction) Par conséquent, bien que je trouve tout à fait justifié que les Forces canadiennes appliquent des règles rigoureuses et des sanctions sévères au chapitre de l'usage des drogues par les militaires, je ne crois pas que cette politique générale puisse être élargie pour faire valoir que les militaires sont plus susceptibles de révéler des renseignements secrets que les civils qui consomment une quantité égale (limitée) de drogues douces. On n'aurait pas refusé la cote Très secret à un civil qui aurait fumé la quantité de drogue consommée par le plaignant. Je conclus donc que cet usage limite de drogue ne constitue pas, en soi, un motif de décision suffisant pour justifier le refus opposé [au plaignant]. En égard à tous les éléments de la preuve, je ne puis conclure non plus que le plaignant a un défaut de caractère qui, du point de vue de la sécurité nationale, justifierait les craintes manifestées quant à son esprit de sérieux.

Le Comité a recommandé que le Ministère accorde au plaignant l'habilitation de sécurité pour la cote Très secret.

13. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère lui avait refusé une habilitation de sécurité, prétendument pour des raisons de possession et de trafic de drogues avant son enrôlement dans les Forces, et de son manque de sérieux. Le plaignant a nié avoir caché des condamnations antérieures ou avoir fait usage de drogues ces dernières années, et s'est plaint qu'on ne lui ait jamais fourni l'occasion de s'expliquer ou de réfuter les allégations du Ministère.

Le Comité a noté que les allégations de trafic de stupéfiants reposaient sur des accusations gratuites, et que le plaignant avait fait l'usage de drogues dans sa jeunesse, pendant une période difficile. Le Comité a également fait valoir que le plaignant avait reçu ces dernières années des évaluations de rendement positives et avait une fiche de service et de comportement exemplaire.

Le Comité a conclu que, d'après la preuve, les doutes soulevés quant à la loyauté du plaignant envers le Canada, ou à son sérieux à ce chapitre, n'étaient pas suffisamment fondés pour justifier le refus de lui accorder une habilitation de sécurité.

Le Comité a recommandé que le Ministère accorde au plaignant l'habilitation de sécurité pour la cote Confidential.

Le Comité a conclu que, d'après la preuve, les doutes soulevés quant à la loyauté du plaignant envers le Canada, ou à son sérieux à ce chapitre, n'étaient pas suffisamment fondés pour justifier le refus de lui accorder une habilitation de sécurité.

Le Comité a recommandé que le Ministère redonne au plaignant l'habilitation de sécurité pour la cote Secret.

12. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère lui avait refusé la cote Très secret pour lui accorder à la place la cote Secret. Il devenait alors presque impossible pour le plaignant de gravir les échelons dans son métier.

Le Ministère a fait valoir que l'usage de marijuana par le plaignant à trois reprises en 1983 justifiait le refus qu'il lui avait opposé. Encore une fois

(comme dans l'affaire n° 11), le Ministère a essentiellement fondé son argumentation sur le fait que le plaignant avait enfreint la politique sur les drogues des Forces armées et avait, par conséquent, démontré un manque de sérieux qui justifiait pleinement le refus qu'on lui opposait.

Le Comité a conclu que, d'après la preuve, les doutes soulevés quant à la loyauté du plaignant envers le Canada, ou à son sérieux à ce chapitre, n'étaient pas suffisamment fondés pour justifier le refus de lui accorder une habilitation de sécurité.

Le Comité a expliqué sa position globale comme suit :

1. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère lui avait retiré la cote Secret et avait refusé de lui en accorder une autre.

Le Ministère a fait valoir qu'en décembre 1984, le plaignant avait

reconnu avoir fait usage de haschisch dix ou sept fois après son enrôlement dans les Forces canadiennes en mai 1983. Comme cela va à l'encontre de

la politique sur les drogues des Forces armées, le Ministère a conclu que le

plaignant ne serait pas digne de confiance dans d'autres circonstances et qu'il était préférable de ne pas lui

accorder d'habilitation de sécurité. Le Ministère a reconnu qu'aucun autre

enseignement défavorable, à part le manquement à la politique sur les

drogues, n'avait été présenté au Comité junior de révision des cotes de

sécurité.

La preuve montre que le plaignant n'a pas fait usage de drogues depuis le début de 1985 et qu'il n'avait utilisé

des drogues douces qu'à de rares occasions au cours des années précédentes.

Le Comité a conclu en général que même si l'usage occasionnel de dro-

gues constituait une infraction à la politique sur les drogues et qu'il s'agis-

sait d'une question importante dont pouvait tenir compte les Forces cana-

diennes dans leur rôle d'employeur, cela n'était pas, en soi, un défaut de

caractère de nature à miner gravement l'esprit de sérieux du plaignant,

au point de le rendre inapte à détenir une habilitation de sécurité.

9. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère lui avait retiré l'habilitation de sécurité pour la cote Cosmic très secret et lui avait à la place accordé la cote Confidential seule-ment.

Le Ministère a fait valoir que des problèmes financiers et familiaux, ainsi que la mauvaise influence du conjoint du plaignant, mettaient ce dernier dans une situation favorisant les contacts avec des agents. Rien ne supposait qu'il y ait eu de tels con-tacts.

La preuve déposée à l'audition mon-trait que, depuis déjà un certain temps, le plaignant s'en tirait bien avec ses problèmes financiers et fami-liaux, dont il n'était d'ailleurs pas responsable.

Le Comité a conclu que, d'après la preuve, les doutes soulevés quant à la loyauté du plaignant envers le Canada, ou à son sérieux à ce chapitre, n'étaient pas suffisamment fondés pour justifier le refus de lui accorder une habilitation de sécurité. Le Comité a également conclu que le Comité junior de révision des cotes de sécurité ne possédait pas suffisamment de renseignements fiables et récents pour justifier la conclusion qu'il avait tirée. Le Comité a recommandé qu'une nouvelle enquête sur place soit menée et que le Comité de révision reconsidère la demande d'habilitation du plaignant pour la cote Très secret dès que l'enquête sera terminée.

10. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère lui a retiré l'habilitation de sécurité pour la cote Très secret pour ne lui accorder que la cote Confidential. Cette mesure a obligé le plaignant à changer de métier et, par conséquent, à subir une rétrogradation.

Le Ministère a fait valoir que la conduite du plaignant à l'égard de l'amené à conclure que celui-ci avait pu avoir été pressenti ou corrompu par un service de renseignements secrets hostile. Ce point de vue du Ministère était apparemment confirmé par les résultats d'examen faits avec le poly-graphe auxquels le plaignant avait accepté de se soumettre.

La preuve présentée au Comité a montré qu'après avoir mené une enquête, le Service de sécurité de la GRC ne croyait pas que le plaignant avait collaboré avec un service de renseignements secrets hostile ni n'avait raison de croire que pareille chose puisse éventuellement se produire. Malgré la conclusion tirée par des experts dans le domaine, le Ministère a refusé, à deux reprises, d'accorder la cote Très secret au plaignant.

Le Comité a conclu que bien que le plaignant ait fait un usage abusif de l'alcool pendant quelques années, rien n'appuyait l'allégation voulant qu'il ait collaboré avec un service de renseignements secrets hostile. Il a recommandé que le Ministère accorde la cote Très secret au plaignant et lui permette de réintégrer le rang qu'il occupait auparavant.



Le plaignant a témoigné s'être d'abord livré à la prostitution à cause d'un besoin pressant d'argent, puis avoir continué d'exercer ce métier par crainte de subir des violences physiques infligées par une autre personne. Le Comité a recommandé que le Ministère offre au plaignant la possibilité de travailler ailleurs, très loin de la personne qui s'était attaquée à lui, et reconsidère sa demande d'habilitation de sécurité dans deux ans.

8. Un membre des Forces s'est plaint que le Ministère lui avait retiré l'habilitation de sécurité pour la cote Très secret et ne lui en avait accordée aucune autre.

Le Ministère a témoigné que pendant six mois, en 1984, le plaignant a été condamné pour avoir commis plusieurs infractions en vertu de lois provinciales et du *Code criminel*. Compte tenu de ces incidents, ainsi que d'un prétendu manquement aux règlements de sécurité alors qu'il était en état d'ébriété, le Ministère a décidé de lui refuser tout autre niveau d'habilitation de sécurité.

Le Comité a conclu que la décision du Ministère s'appuyait sur des preuves, mais que compte tenu d'une amélioration marquée du comportement du plaignant, il recommandait qu'on examine plus tôt que prévu le dossier du plaignant et ce, au plus tard en août 1986.

La déposition a montré qu'après ce jour, le plaignant est devenu un conseiller en matière de traitement de la toxicomanie, a poursuivi ses études secondaires, puis s'est joint aux Forces canadiennes où il a obtenu des évaluations de rendement supérieures. Le plaignant n'a pas cessé de boire pendant cette période, mais a réduit sa consommation à un niveau égal ou inférieur à celui de ses compagnons.

Le Comité a conclu que, d'après la revue, les doutes soulevés quant à la validité du plaignant envers le Canada, ou à son sérieux à ce chapitre, n'étaient pas suffisamment fondés pour justifier le refus de lui accorder une habilitation de sécurité.

Le Comité a recommandé qu'une habilitation de sécurité pour la cote secret soit accordée au plaignant et que son esprit de sérieux fasse l'objet d'un contrôle afin de s'assurer que l'abus d'alcool ne pose pas de nouveau problème.

Un employé civil s'est plaint qu'on lui avait retiré l'habilitation de sécurité pour la cote Secret. Le ministère de la Défense nationale a témoigné que le plaignant s'était livré à la prostitution et était très vulnérable à la coercition exercée par une autre personne. Le Ministère ne lui a pas retiré son habilitation en raison de la prostitution en soi, mais parce que le plaignant pouvait être facilement manipulé.



L'affaire concernait les fréquentations du plaignant avec des personnes soupçonnées d'être des agents d'autres pays, ainsi que l'indiquait l'enquête du SCRS qui concluait que le plaignant pourrait communiquer des renseignements confidentiels à des personnes non autorisées si on lui accordait une habilitation de sécurité.

Le Comité a examiné sept allégations précises. Il a conclu que l'une d'elle, concernant des événements qui datent de plus de dix ans, s'appuyait sur des preuves, et que les autres étaient non fondées. Il a donc recommandé que l'administrateur général accorde la cote Secret au plaignant et lui offre le poste précédemment convenu.

5. Une personne s'est plainte qu'on avait refusé de lui accorder une habilitation de sécurité et que, par conséquent, ses chances d'avancement dans la Fonction publique seraient beaucoup plus minces.

Le Comité a exercé sa compétence après avoir entendu les plaidoyers. Même si le refus opposé n'avait aucune répercussion immédiate sur le plan de carrière du plaignant, le Comité et les parties concernées ont reconnu que cette décision y porterait durablement atteinte.

L'affaire portait exclusivement sur l'association du plaignant à un groupe marxiste-léniniste.

## Ministère de la Défense nationale

Le Comité a découvert que la plateforme de ce groupe, auquel le plaignant était associé, préconisait le recours à la violence pour aider à renverser le régime au pouvoir au Canada. Il a conclu que l'association à un groupe favorisant le recours à la violence contre notre régime de gouvernement jette un doute quant à la loyauté du plaignant envers le Canada. Le Comité a recommandé de faire droit au refus de lui accorder une habilitation de sécurité.

6. Un membre des Forces armées s'est plaint que le Ministre lui avait refusé une habilitation de sécurité à cause de problèmes de comportement éprouvés au cours de l'adolescence qui ne se posaient plus au moment de la demande d'habilitation.

Le ministre de la Défense nationale a fait état d'un comportement allant de la délinquance à l'âge de 12 ans en passant par des périodes d'activités criminelles qui ont entraîné une condamnation, à l'âge de 18 ans, à un séjour obligatoire de 28 jours dans un centre de désintoxication.

## Résumés des plaintes relatives à une habilitation de sécurité sur lesquelles le Comité s'est prononcé

### Fonction publique

3. Une personne s'est plainte qu'on lui avait refusé une habilitation de sécurité à cause de son ancien mode de vie qui est maintenant tout à fait chose du passé.

L'affaire portait sur l'usage de drogues que faisait cette personne, ainsi que sur son association avec d'autres usagers de drogues et des criminels connus.

Le Comité a conclu que dans cette affaire les faits confirmaient les allégations du SCRS au sujet de l'ancien mode de vie du plaignant. Il a néanmoins tenu compte du fait que le comportement du plaignant avait complètement changé, en bien.

Le Comité a recommandé que l'on fasse droit à la recommandation du SCRS, mais que la demande d'habilitation du plaignant pour la cote Très

secret soit reconsidérée dans deux ans.

4. Une personne s'est plainte qu'on lui avait retiré une offre d'emploi parce que l'administrateur général avait accepté la recommandation du SCRS de refuser de lui accorder l'habilitation de sécurité pour la cote Secret.

Une personne s'est plainte que la SRC et le SCRS avaient fait preuve de discrimination à son égard dans la prestation de services en raison de ses origines ethniques.

Le solliciteur général a envoyé à la Commission canadienne des droits de la personne un avis écrit dans lequel il disait valoir que les faits décrits dans ces deux plaintes touchaient des questions relatives à la sécurité du Canada. La Commission a renvoyé ensuite les plaintes au Comité.

Celui-ci a constaté que l'avis écrit du solliciteur général s'appuyait sur les faits de l'affaire, et qu'aucun motif fourni ne justifiait les allégations de discrimination faites par le plaignant.

Une personne s'est plainte qu'on lui avait retiré son habilitation de sécurité, qu'elle avait été, par conséquent, suspendue indéfiniment sans solde.

Le Comité a conclu que le Ministère aurait dû traiter le litige comme une simple affaire de gestion de personnel et non comme une question de sécurité nationale. Il a recommandé que

l'administrateur général prenne toutes les mesures nécessaires pour permettre au plaignant de présenter un grief à la Commission des relations de travail.

ans la Fonction publique.



Directives ministérielles depuis le 16 juillet 1984	
6 juillet 1984	Activités à l'étranger — Demande au SCRS concernant la mise au point d'un projet de politique interne
8 juillet 1984	Délégation au SCRS de pouvoirs en matière de finances
10 juillet 1984	(Secret)
9 juillet 1984	Fondement des principes devant étayer les responsabilités de la GRC et du SCRS
14 août 1984	Délégation de pouvoir aux fonctionnaires du SCRS chargés d'appliquer la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> et la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i>
8 août 1984	Maintien pour le SCRS de l'orientation de principe ministérielle applicable au Service de sécurité (compatible avec la <i>Loi sur le SCRS</i> )
10 sept. 1984	(Très secret)
6 nov. 1984	Consultation obligatoire par le SCRS auprès du solliciteur général avant de préconiser des politiques directement liées à la position du gouvernement
déc. 1984	(Très secret)
déc. 1984	Délégation de pouvoirs en vertu de l'alinéa 178.18(2)d du <i>Code criminel du Canada</i> . (Le solliciteur général autorise les fonctionnaires désignés du SCRS à délivrer des permis de possession, de vente ou d'achat de dispositifs électroniques destinés à l'interception clandestine de communications privées.)
fév. 1985	(Secret)
5 fév. 1985	Ordres de délégation révisés — <i>Loi sur l'accès à l'information</i> et <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i>
5 fév. 1985	Accords (protocoles d'entente) avec la GRC en ce qui concerne les secteurs opérationnels
mars 1985	Modification des procédures du SCRS en matière de collecte, de conservation et d'élimination des dossiers du fichier inconsultable du SCRS





Le rapport se termine par un examen du moral des employés du SCRS. À cet égard, nous avons décelé des problèmes dans un certain nombre de domaines, notamment en raison des difficultés qu'a entraînées la transition. Nous avons signalé que l'amélioration des communications entre les cadres supérieurs et les employés pourrait diminuer certains problèmes et nous avons recommandé que la haute direction crée un cadre organisationnel dont l'élément privilégié serait les ressources humaines.

Les cadres du SCRS ont manifesté beaucoup de zèle au cours du processus de transition, ce qui a donné de bons résultats dans un certain nombre de secteurs. Nous avons été particulièrement frappés par la participation des cadres supérieurs à la planification détaillée des programmes de formation, de personnel et de perfectionnement, et par la rapidité et l'efficacité avec lesquelles le nouveau programme de formation des agents de renseignement a été mis en oeuvre. Nous estimons toutefois qu'un certain nombre de secteurs nécessitent une attention immédiate et nous avons signalé ces secteurs dans nos recommandations.

En étudiant la composition de l'ancien service de sécurité, la Commission Donald avait observé que seule-ent trois agents d'un rang supérieur celui d'inspecteur avaient le français comme langue maternelle. Les francophones continuent d'être sous-représentés parmi les recrues du SCRS de même qu'aux échelons supérieurs. Nous avons observé des cas d'aliénation et de mécontentement parmi les agents de renseignement francophones. Nous avons également noté le peu d'empressement que manifeste généralement le SCRS lorsqu'il s'agit d'offrir ses services et des documents en français. Nous avons recommandé le recrutement d'un plus grand nombre de francophones à des niveaux supérieurs et que toutes les communications avec le Québec et toute la documentation de portée nationale soient également offertes en français. Nous nous en outre recommandé que le bilinguisme devienne un critère de sélection plus important et que les cadres supérieurs reconnaissent la nécessité de mettre en oeuvre la politique de bilinguisme du gouvernement.

Tout comme le Service de sécurité de la GRC, le SCRS offre peu de possibilités de détachement et de perfectionnement, et le processus d'évaluation annuel de l'employé ne tient pas compte de pareilles perspectives. La plupart des personnes interrogées n'avaient eu aucune de ces possibilités mais celles qui avaient pu en profiter ont exprimé leur satisfaction. Nous avons recommandé que les besoins en formation et en perfectionnement soient définis sur une base annuelle et qu'ils soient davantage soulignés au cours du processus d'évaluation de l'employé, et que les plans d'action qui en résultent soient revus régulièrement afin de garantir leur mise en oeuvre. Avant la transition, les programmes offerts aux employés souffrant de troubles émotifs étaient qualifiés de «primitifs» et de «non existants». C'est pourquoi la Commission McDonald avait recommandé un programme d'orientation professionnelle auquel la participation serait volontaire et qui aurait un caractère confidentiel. À cet égard, le SCRS a très peu changé la situation, et nous recommandons par conséquent qu'un programme d'aide aux employés soit établi, que le programme soit exécuté par des professionnels possédant un rang suffisamment élevé pour traiter avec les employés de tout niveau, et que l'existence de ce programme soit communiquée à tous les employés.

Les cours offerts par le SCRS même, tout comme ceux du Service de sécurité de la GRC, sont très peu nombreux et peu variés. Les agents de renseignement ont critiqué le manque de cours spécialisés et espèrent que ce genre de cours sera davantage offert à l'avenir. En dehors du groupe des agents de renseignement, les membres des autres groupes ont également critiqué l'inefficacité des cours offerts et leur petit nombre. Toutefois, nous avons entendu des commentaires favorables à l'égard d'un nouveau programme de formation des recrues conçu pour aider les employés non opérationnels à sentir qu'ils font «partie du Service». Dans notre rapport, nous avons constaté que, dans un premier temps, des ressources ont été consacrées à la formation de nouveaux agents de renseignement et nous avons suggéré que des efforts supplémentaires soient désormais déployés pour l'élaboration de programmes de formation internes.

Certains fonctionnaires du SCRS craignent que la désignation de cet organisme comme employeur distinct ne leur enlève le droit qu'ils possèdent à l'heure actuelle de se présenter à d'autres concours de la Fonction publique. Nous avons constaté que le SCRS cherche, de concert avec la Commission de la Fonction publique, à corriger cette situation, et nous avons recommandé qu'il déploie davantage d'efforts en ce sens.

Dans le Service de sécurité, tous les agents de renseignement étaient soumis à la formation para-militaire et à la discipline «de terrain d'exercice» de la GRC, l'accent étant plus particulièrement mis sur les enquêtes policières. Le SCRS a élaboré à l'intention des recrues du groupe des agents de renseignement un nouveau programme de formation qui les dispense d'une telle discipline et met plutôt l'accent sur le travail de sécurité. Le programme a été très bien accueilli par la première promotion de recrues. N'ayant pas été en mesure d'étudier de façon approfondie le contenu des cours, nous avions très peu de suggestions en vue de son amélioration, mais nous avons recommandé que plus de temps soit consacré à l'étude des lois fédérales, y compris du *Code criminel*, et de la *Loi sur le SCRS*. Nous avons également recommandé que les cours de formation soient sans tarder offerts en français.

À toujours eu, au sein du Service de sécurité, une espèce de ségrégation entre les «membres réguliers» (agents la GRC) et les employés civils. Les «membres» des secteurs opérationnels ont été invités à devenir des employés de sécurité non opérationnels. Nous avons alors recommandé que les avis de concours indiquent clairement les critères de sélection, que le SCRS envisage la possibilité de faire participer aux jurys d'examen, des employés «de l'extérieur», notamment de la Commission la Fonction publique, que le SCRS mette en place un service d'orientation professionnelle employant des experts la matière, et que, d'une façon générale, le SCRS examine les moyens d'améliorer la méthode de concours.

Le SCRS a pris un certain nombre de mesures visant à inciter le personnel à se spécialiser, notamment l'octroi de primes à la spécialisation et un système de classification d'emplois qui autorise un employé à être promu sans mutation. Nous avons appuyé ces mesures, mais nous avons remarqué qu'avec l'incitation à la mutation qu'elle comporte, la nouvelle méthode de concours risque de décourager ceux qui veulent se spécialiser. Nous avons alors recommandé que le SCRS surveille de près les effets que cette méthode pourrait avoir sur la spécialisation et la continuité d'emploi.

Avant la transition, le Service de sécurité recrutait des agents parmi ceux de la GRC. Aujourd'hui, il recrute des candidats à l'extérieur de la GRC pour des postes opérationnels. Pour choisir son premier groupe de recrues, le SCRS n'avait publié aucune annonce, utilisant plutôt des demandes d'emploi dont la majorité avaient été reçues par la GRC avant la transition. Nous avons recommandé que le SCRS fasse paraître un peu partout des offres d'emploi afin que le Service puisse disposer de sources de recrutement plus nombreuses.

En recrutant principalement au sein de la GRC, le Service de sécurité était peu porté à recruter des diplômés universitaires ou des personnes provenant de groupes ethniques minoritaires. Après avoir examiné la composition de la première promotion d'agents de renseignement du SCRS, nous avons constaté que toutes les recrues détenaient un diplôme universitaire. La promotion ne comptait cependant pas suffisamment de francophones et de femmes. Bon nombre de recrues parlaient très peu français et peu d'entre elles connaissaient d'autres langues étrangères. Nous avons recommandé, d'une part, que de plus grands efforts soient déployés pour recruter des francophones et, d'autre part, que le Service évalue l'efficacité de son programme de recrutement actuel en ce qui a trait aux recrues féminines. Nous avons suggéré de recruter davantage de personnes maîtrisant des langues étrangères.



Étude sur les programmes de recrutement, de formation et de perfectionnement du Service canadien du renseignement de sécurité — Résumé

Conclusions et recommandations

La formation et le recrutement au sein du Service de sécurité de la GRC se faisaient en fonction d'une carrière au sein du Service et d'une orientation généraliste. Dans les secteurs opérationnels — c'est-à-dire autres que l'administration ou le soutien — presque toutes les promotions à des postes de cadre intermédiaire et supérieur s'effectuaient conformément à la hiérarchie. Un agent conservait habituellement son poste pendant deux ou trois ans seulement avant d'être muté à un nouveau poste exigeant de nouvelles connaissances et compétences.

Le SCRS conserve le principe de l'agent de carrière en encourageant l'admission de recrues au bas de l'échelle et leur promotion dans les secteurs opérationnels par la filière hiérarchique. Nous avons recommandé le recrutement d'un nombre limité de personnes compétentes provenant de l'extérieur du Service et leur affectation à des postes opérationnels de niveau intermédiaire et supérieur.

ans le rapport annuel de l'an dernier, nous avons indiqué que l'examen des activités de formation et de perfectionnement du SCRS constituerait une priorité. Après avoir été informés par le SCRS sur cette question, nous nous sommes décidés d'effectuer une étude complète, qui a été terminée en mars 1986, et dont nous avons fait parvenir des exemplaires au solliciteur général, directeur du SCRS et à l'inspecteur général.

Dans cette étude, nous comparons le recrutement, la formation et d'autres activités connexes au sein du SCRS aux programmes équivalents du Service de sécurité de la GRC, en nous portant souvent aux conclusions des chapitres 1 et 2 du volume II du rapport de la Commission McDonald, intitulé «La liberté et la sécurité avant la loi». Nous avons interrogé 5 employés du SCRS choisis au hasard, rencontré des recrues du programme de formation des agents de renseignement du SCRS, et assisté à des séances d'information données par le personnel et les cadres supérieurs du SCRS ainsi que par d'autres experts gouvernementaux ou de l'extérieur.



- De quelle façon le SCRS peut-il informer des personnes membres d'un organisme de façade\* dont ils appuient les objectifs officiels que cet organisme a aussi des objectifs cachés?

---

\* Un organisme de façade peut se définir comme suit : organisme en apparence indépendant dont la promotion d'idées humanitaires, apolitiques et non partisans sert à cacher d'autres objectifs d'appui à des politiques et objectifs de l'organisme ou de la puissance étrangère qui le contrôle. On ne devrait pas présumer que les membres d'un tel organisme connaissent ses objectifs cachés, sont d'accord avec ceux-ci ou les appuient.

- Devrait-on exempter les Forces armées canadiennes de l'application de la Partie III de la *Loi* en soutenant que les recours prévus dans ladite partie ne peuvent permettre d'examiner de façon satisfaisante les plaintes déposées par des militaires au sujet du refus d'une habilitation de sécurité? Cette position est défendue par le ministre de la Défense nationale, mais nous ne l'appuyons pas.
- De quelle manière le SCRS pourrait-il s'y prendre pour informer des organismes bénévoles que des agents subversifs les ont infiltrés à des fins qui peuvent représenter une menace envers la sécurité du Canada? Pour éviter de ternir inutilement la réputation de personnes qui n'ont encore commis aucun crime, le SCRS est limité dans ce qu'il peut dire. Mais les Canadiens loyaux qui appartiennent à des groupes menacés par la subversion méritent d'être alertés si des moyens convenables peuvent être trouvés pour communiquer l'information.

ous croyons que des situations ou menaces exceptionnelles peuvent nécessiter des mesures exceptionnelles. Il se peut donc que le Parlement envisage la possibilité d'apporter une modification à la *Loi* qui prévoirait l'obtention de mandats valables pour une courte période et devant être auto-annulés dans des circonstances exceptionnelles par le Directeur. Ces mandats seraient, évidemment, examinés et confirmés ou annulés par un juge de la Cour fédérale dans un certain délai, par exemple 48 heures. Comme prévu dans l'ordonnance additionnelle, le Directeur pourrait être tenu d'informer le solliciteur général et le Comité de surveillance, dans un délai prescrit, que ces pouvoirs d'urgence ont été utilisés.

**Autres questions**

ici d'autres questions relatives à la politique du Service que le Parlement pourrait examiner dans le cadre de modifications futures susceptibles d'être apportées à la *Loi*.

- La définition de «menaces envers la sécurité du Canada» à l'article 2 de la *Loi* est-elle trop large, tout particulièrement en ce qui a trait au programme anti-subversion du SCRS? Nous examinons cette question au cours de la prochaine année.

Employés du gouvernement, campus universitaires

**Employés du gouvernement, campus universitaires**

L'utilisation d'employés du gouvernement comme sources de renseignements et la conduite d'enquêtes par le SCRS sur les campus universitaires au Canada sont d'autres questions importantes que le Service étudie actuellement. Des documents de travail portant sur ces questions ont été remis au gouvernement. Nous surveillerons de près l'évolution de la position du Service à cet égard et ces deux questions nécessitent.

En vertu de la *Loi sur les secrets officiels*, il fallait environ trois heures pour obtenir des mandats. Nous croyons comprendre que les procédures prévues dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* rendent maintenant impossible l'obtention aussi rapide de mandats. Même si aucun problème opérationnel causé par des retards dans l'obtention des mandats ne nous a été rapporté, la direction du SCRS est d'avis qu'une procédure d'urgence dans la matière est nécessaire.

ports. Notre principe directeur, comme toujours, sera de chercher à maintenir l'équilibre fragile dans notre société démocratique entre les pouvoirs extraordinaires du SCRS et les droits et libertés des Canadiens. Le Service désire véritablement être en mesure de mener des activités dans des secteurs de la société canadienne où sont actifs des agents de services de renseignements hostiles, leurs représentants, des terroristes ou des tenants d'idées subversives.

## Mandats d'urgence

La Loi spécifie quelles sont les procédures en vertu desquelles le SCRS peut obtenir un mandat d'un juge de la Cour fédérale. Il n'existe dans la Loi aucune disposition concernant une procédure spéciale pour des situations d'urgence, car les législateurs pensaient qu'en accélérant la procédure normale, les mandats pourraient être obtenus assez rapidement pour permettre de faire face à toutes les situations.

u cours de nos délibérations l'année  
 première, nous avons cerné et examiné  
 un certain nombre de questions de  
 principe importantes au sujet desquel-  
 les le gouvernement ou le Parlement  
 devra prendre des décisions.

## activités à l'étranger

l'article 16 de la Loi prévoit la col-  
 lecte de renseignements au Canada  
 et des États et des ressortissants  
 étrangers. Ces fonctions et activités,  
 tant d'être exécutées, doivent être  
 commandées personnellement par le  
 ministre de la Défense nationale ou le  
 secrétaire d'État aux Affaires exté-  
 rieures avec le consentement du solli-  
 citeur général. Le SCRS n'a à ce jour  
 mené aucune activité de la sorte, mais  
 le gouvernement examine présente-  
 ment de quelles façons et à quel  
 moment il pourrait utiliser les pou-  
 virs que lui accorde l'article 16.

Mais de ce qui précède découle une  
 autre question dont la portée est  
 encore plus vaste : le SCRS devrait-il  
 être autorisé à mener des activités de  
 collecte de renseignements à l'étran-  
 ger? Dans l'affirmative, cela pourrait  
 nécessiter une modification de la Loi  
 par le Parlement. Nous sommes cons-  
 cients que le Parlement et bon nombre  
 de Canadiens sont peu disposés à per-  
 mettre au SCRS d'entreprendre des  
 activités secrètes et non officielles du  
 genre de celles dont s'acquitte la Cen-  
 tral Intelligence Agency (CIA) dans le  
 monde entier au nom du gouverne-  
 ment américain. Par contre, certains  
 Canadiens se demandent pourquoi  
 notre pays continue de se priver des  
 avantages que lui procureraient des  
 sources de renseignements à l'étranger  
 alors que de nombreux services de  
 renseignements d'autres pays mènent  
 clairement des activités de ce genre au  
 Canada.

Il s'agit évidemment là d'un problème  
 sur lequel le Parlement pourra se pen-  
 cher lorsqu'il examinera la Loi dans  
 environ trois ans. Pour l'instant, nous  
 n'avons aucune position précise sur  
 cette question, que nous soulevons  
 simplement parce que nous croyons  
 qu'elle pourrait faire l'objet d'un exa-  
 men ultérieur.





Participation à des conférences

En avril 1985, le président, l'honorable Ronald G. Atkey, C.P., C.R., et le secrétaire exécutif et la coordonnatrice des communications ont assisté à une conférence tenue à la University of Western Ontario et ayant pour thème la liberté d'expression.

L'honorable Frank McGee, C.P., le secrétaire exécutif et la coordonnatrice des communications ont participé à une conférence organisée par la Canadian Association for Security and Intelligence Studies à l'université McGill en mai 1985.

En mars 1986, l'honorable Jean Jacques Blais, C.P., C.R., présentait un document portant sur les réactions au terrorisme dans une société démocratique, lors d'une conférence tenue à l'Université d'Ottawa et ayant pour thème le terrorisme international.

Personnel du Comité

Des trois employés qu'il comptait au début de l'année, c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> avril 1985, le personnel est passé à son effectif total de 13 à la fin de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1986. L'annexe H renferme les noms et titres des membres du personnel. Le Comité s'efforcera de garder ses effectifs au niveau actuel.

Rapport financier

Dépenses en 1985-1986 :

Personnel	339 000 \$
Traitements et salaires	293 000 \$
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	46 000 \$
Dépenses de fonctionnement	537 000 \$
TOTAL	876 000 \$

Étant donné que très peu d'employés ont travaillé pendant toute l'année, le nombre d'années-personnes utilisé en 1985-1986 n'est que de huit. Les employés du Comité étant appelés à consulter des documents à caractère très délicat, nous avons demandé au SCRS lui-même de faire les enquêtes nécessaires pour qu'ils aient tous la cote Très secret.

## Colloque à l'intention des conseillers juridiques

Au début de mars 1986, un colloque d'une journée a réuni quelque 27 avocats des diverses régions du pays qui sont à l'occasion appelés à nous assister dans l'examen des plaintes (ils ont donc tous la cote Très secret). Étaient également présents de hauts fonctionnaires du ministère de la Défense nationale et du SCRS. La liste des participants figure à l'annexe G.

Les exposés et les discussions ont porté essentiellement sur le processus de plaintes ainsi que sur le rôle très particulier que le conseiller juridique du Comité joue lors des audiences. Étant donné que les plaignants comparaisent souvent sans être représentés par leur propre avocat et qu'ils ne connaissent habituellement pas la procédure à suivre, le conseiller juridique du Comité doit souvent prêter son concours tant au plaignant qu'à nous-mêmes. Le conseiller assume également doit aider à déterminer quelles sont les preuves ou les données qui peuvent être divulguées au plaignant pour assurer le caractère équitable de la procédure sans toutefois mettre en jeu la sécurité nationale du pays. Il s'agit là d'un processus qui nécessite souvent des négociations poussées entre les avocats qui traitent de l'affaire visée.

Il y a eu consensus pour affirmer que le Service devrait veiller tant au plein respect des droits démocratiques qu'à une collecte efficace des données de renseignement. En fait, il y a eu entente globale sur plusieurs sujets, par exemple, pour que le Comité se serve de son influence pour améliorer la qualité de l'analyse dans le cadre des opérations du SCRS et pour qu'il maintienne des contacts étroits avec le Parlement.

Nous avons constaté avec intérêt que nous n'étions pas les seuls à craindre la possibilité que la fonction de contrôle puisse malheureusement être négligée si nous devons régler un trop grand nombre de plaintes. Cette préoccupation a également été exprimée au colloque. Nous sommes bien conscients de la nécessité d'accorder toute l'attention voulue aux deux volets de notre mandat.

Certains ont précisément suggéré que nous examinions les besoins financiers du Service, en effectuant de temps à autre une analyse coûts-avantages des activités, ainsi que les programmes de recrutement et de formation. Ces deux questions sont traitées au chapitre II.

Il convient en outre de noter qu'aux États-Unis, un très grand nombre de personnes ont accès à des documents très délicats, tandis que le nombre des personnes au courant de ce type de dossiers demeure relativement peu élevé au Canada. Il saute aux yeux que l'interrelation entre le milieu du renseignement et les organismes de contrôle aux États-Unis est extrêmement complexe et délicate, comme en font foi les vifs échanges publics qui ont opposé le président du comité sénatorial et le directeur de la CIA à la fin de 1985 au sujet de l'affaire Yurchenko.

Au cours de cette visite, nous avons également rencontré des représentants du Federal Bureau of Investigation. Nous avons l'intention de rester en contact avec les comités américains de contrôle, et espérons également rencontrer en 1986-1987 des représentants de la Central Intelligence Agency, de l'Intelligence Oversight Board et du *President's Foreign Intelligence Advisory Committee*.

Nous avons profité de notre séjour à Washington pour rencontrer l'agent de liaison du Service canadien du renseignement de sécurité dans cette ville, lequel nous a renseignés au sujet de ses fonctions. Royaume-Uni. Il n'existe pas de loi imputant la fonction de contrôle au Royaume-Uni. Il existe toutefois au sein du milieu du renseignement britannique une série de mécanismes de surveillance non officiels dont l'ensemble joue le même rôle qu'au Canada.

### Colloque universitaire

En octobre 1985, nous avons invité environ deux douzaines de professeurs dans des disciplines pertinentes et d'autres spécialistes à participer à un colloque au cours duquel nous avons pu profiter de leurs connaissances et de leurs points de vue. À ce colloque assistaient également un représentant de l'*Office of Intelligence Policy and Review* du procureur général des États-Unis, l'inspecteur général et un représentant du Bureau du Conseil privé. La liste des invités figure à l'annexe F.

Ces consultations s'inscrivaient dans le cadre de l'étude de cinq documents portant sur des sujets axés sur le thème de la sécurité et du renseignement au Canada dans les années 80. Il est possible d'obtenir copie de ces documents en en faisant la demande au Comité.

Les agents de liaison du SCRS à Londres nous ont par ailleurs renseignés au sujet de leurs fonctions au Royaume-Uni.

## Expérience des pays étrangers

À mesure que se dessine au Canada le processus de contrôle des activités de renseignement de sécurité, nous tenons à bénéficier de l'expérience d'autres pays et à établir des liens personnels qui garderont leur valeur au cours des années à venir. Dans cette optique, nous avons fait une visite de deux jours à Washington en octobre 1985, et le président et le secrétaire exécutif se sont rendus à Londres en septembre 1985 pour des séances d'information.

**États-Unis.** Aux États-Unis, le législateur n'a pas délégué la fonction de contrôle à un organisme indépendant comme le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

du Canada, mais l'a plutôt gardée

dans sa propre sphère. Chaque chambre du Congrès dispose d'un comité de contrôle composé de ses propres membres, soit le comité spécial permanent de la Chambre sur le renseignement et le comité spécial du Sénat sur le renseignement.

Des discussions avec les membres de ces deux organismes, il ressort clairement que leur mandat diffère considérablement du nôtre. Par exemple, les comités américains approuvent les budgets de leurs organismes de renseignement. Par contre, nous ne remplissons pas cette fonction à l'égard du SCRS. Par ailleurs, il n'existe pas aux États-Unis d'équivalent du mandat du Comité canadien consistant à entendre les plaintes émanant de fonctionnaires dont l'emploi est touché par le refus d'une habilitation de sécurité.

À Québec, nous avons constaté que plusieurs enquêteurs étaient préoccupés par l'absence d'ententes écrites entre le Service et d'autres ministères gouvernementaux et corps policiers. Les intervenants soutenaient qu'il n'était pas facile d'obtenir des données factuelles de base.

Au bureau régional d'Ottawa, nous avons été informés de la lourde charge de travail attribuable au grand nombre d'enquêtes à faire en matière d'habilitation de sécurité. En outre, nous avons été informés de certains trucs du métier et nous avons eu l'occasion d'assister à une activité permanente et de visiter un centre opérationnel.

En outre, des membres du Comité ont individuellement étudié des dossiers dans les bureaux du SCRS à Ottawa, Québec, Toronto et Winnipeg.

**Inspection des installations de formation.** Au début mars, nous avons inspecté l'Académie Sir William Stephenson, à Borden, la nouvelle installation de formation du Service destinée aux agents de renseignement. Nous avons été renseignés au sujet du programme de l'Académie par son directeur général et les principaux instructeurs, et nous avons rencontré des étudiants.



En outre, un certain nombre de personnes nous ont fait part de leurs connaissances spécialisées : M. le juge David McDonald, de la Cour suprême de l'Alberta, qui a été président de la Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC; M. Peter Russell, professeur à l'Université de Toronto, qui était directeur de la recherche pour la même Commission d'enquête; et M. Jean Keable, qui a été président de la Commission d'enquête sur des opérations policières en territoire québécois.

**Réunions avec le personnel du SCRS.**

Nous avons visité les bureaux du Service à Toronto, Montréal, Vancouver, Québec et Ottawa, y avons rencontré le personnel et l'on nous a renseignés sur les activités opérationnelles régionales.

À chaque arrêt, le président a brièvement exposé au personnel du SCRS notre mandat et notre philosophie et nous avons discuté avec les employés.

À Toronto, nous avons visité les locaux neufs de la région et on nous a informés des activités en cours et de l'affectation des ressources en personnel de la région en fonction des diverses responsabilités.

Nous avons également été entièrement informés de la situation de la région de la Colombie-Britannique concernant les responsabilités, les opérations en cours et les préoccupations en matière de ressources.

En Colombie-Britannique, nous avons visité l'emplacement d'Expo 86 en décembre 1985 en compagnie du responsable de la sécurité de l'exposition. Après avoir ainsi examiné les problèmes de sécurité éventuels et les précautions qui ont été prises, nous avons posé au personnel supérieur du SCRS des questions au sujet du rôle du Service dans la prévention d'actes terroristes ou autres à l'Expo. Nous sommes particulièrement heureux d'avoir pu constater l'étroite coopération dont font preuve le SCRS et les divers corps policiers concernés dans la région de la Colombie-Britannique.

À la suite d'une séance d'information approfondie donnée par la haute direction à Montréal, nous avons été amenés à constater que la charge de travail s'est dans cette région accrue à un rythme beaucoup plus rapide que les ressources disponibles. Nous avons également constaté l'existence de tensions linguistiques et à la gestion du personnel, facteurs qui ont probablement accentué le déséquilibre entre les responsabilités et les ressources; nous avons par ailleurs décidé à la fin de la journée de retourner le plus tôt possible à la section de Montréal afin d'y procéder à un examen plus détaillé de la situation.



Au moment de la rédaction du présent rapport, le président devait comparaître, le 3 juin 1986, devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes, afin de discuter de notre rapport de l'an dernier.

### Sensibilisation des fonctionnaires

Étant donné les normes de sécurité extrêmement sévères qui régissent bon nombre de postes dans la Fonction publique du Canada, il est prévisible que les fonctionnaires portent la plus grande partie des plaintes relatives à un refus d'habilitation de sécurité. Nous avons donc fait des efforts particuliers pour veiller à ce que les fonctionnaires soient mis au courant de la procédure de surveillance.

### Réunions avec des représentants syndicaux.

En août et en septembre, nous avons organisé une série de réunions avec des représentants des syndicats qui négocient au nom des fonctionnaires ainsi qu'avec la Commission de la Fonction publique du Canada. La liste des participants figure à l'annexe D.

La réunion avait principalement pour but d'informer les représentants syndicaux de la procédure de plaintes offerte à leurs membres. Nous en avons également profité pour inviter les représentants à nous tenir au courant des questions de sécurité relevées au cours de leur travail.

### Séances d'information et consultations

Nous avons rencontré le solliciteur général, qui est resté également en contact avec le président, au sujet d'un certain nombre de questions précises. Nous avons également entretenu des contacts étroits avec le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité, M. Ted Finn, et avec l'inspecteur général, M. Richard Gosse. Nous avons également été renseignés par le coordonnateur du renseignement et sécurité du Bureau du Conseil privé, Blair Seaborn.

**Avis accompagnant le chèque de paie.** Nous avons par la suite pris des dispositions avec le Conseil du Trésor afin qu'un bref avis décrivant nos fonctions soit distribué avec les chèques de paie des fonctionnaires de toutes les régions du pays les 15 et 22 novembre 1985. Plus de 350 000 exemplaires ont ainsi été distribués. Le texte de l'avis est reproduit à l'annexe E.

Cet avis a suscité 120 demandes de renseignements. La très grande majorité, 105, constituaient des demandes d'ordre général. Mais 15 personnes ont demandé des renseignements détaillés et deux ont officiellement fait appel au Comité.

Un avis semblable a été diffusé dans le bulletin de nouvelles des employés de Postes Canada, ce qui a entraîné un certain nombre de demandes d'ordre général.

Le contrôle des activités et l'examen des plaintes constituent les deux principales fonctions que nous confie la Loi, mais il va sans dire qu'elles ne peuvent être isolées d'autres facteurs. De toute évidence, nous devons nous occuper de notre propre administration. Nous devons également communiquer avec d'autres intervenants, à l'intérieur comme à l'extérieur du réseau du renseignement de sécurité et ce, de diverses façons.

Les communications et la liaison représentent deux thèmes étroitement reliés. Comme nous l'expliquons en détail ci-dessous, nous avons rencontré des universitaires et d'autres spécialistes, des représentants syndicaux, des avocats susceptibles de jouer le rôle de conseillers juridiques auprès du Comité, des fonctionnaires et des députés spécialistes de la question ainsi que nos homologues aux États-Unis et au Royaume-Uni.

À certaines de ces réunions, nous avons fait oeuvre de sensibilisation. Autrement dit, notre principal but consistait à informer les gens qu'ils pouvaient avoir recours à nous pour procéder à l'examen des plaintes liées à des questions de sécurité.

Nous sommes restés en contact avec le Parlement. Outre nos consultations permanentes avec le solliciteur général, nous avons rencontré Robert Kaplan, un ancien solliciteur général et critique du Parti libéral en matière de justice, ainsi que Svend Robinson, critique du Nouveau Parti démocratique en matière de justice, et deux anciens solliciteurs généraux qui siègent toujours à la Chambre des communes, l'honorable Warren Allmand, du Parti libéral, et l'honorable Allan Lawrence, du Parti progressiste-conservateur.

Liaison parlementaire

D'autres réunions ont été organisées principalement dans le cadre du processus de consolidation. Le processus officiel de contrôle des activités de renseignement de sécurité est chose nouvelle au Canada et 1985-1986 était la première année complète de fonctionnement du Comité. Il importait donc particulièrement d'établir des contacts, de dégager des perspectives et d'accumuler les connaissances nécessaires pour orienter l'exercice de ce contrôle pour les années à venir.

La notion d'échange est à la base même des communications; nous avons donc appris de ceux que nous cherchions à informer et nous avons pris la peine d'expliquer notre travail à ceux auprès de qui nous recherchions des renseignements.

## Conclusion

Le Comité, le SCRS et plusieurs ministères et organismes ont énormément appris au cours du processus d'examen des plaintes. Nous ne négligeons rien pour traiter ces cas rapidement. En effet, les considérations concernant la sécurité nationale revêtent le plus haut intérêt, tout comme le tort que peuvent causer à des participants les problèmes associés aux cotes de sécurité.

Cependant, nous espérons que les intervenants feront de plus en plus la différence entre les préoccupations d'ordre sécuritaire et les autres problèmes d'ordre personnel, ce qui amènera rapidement une réduction du nombre de plaintes. (Ce n'est pas la faute du SCRS si cette confusion a été source de problèmes; en effet, le SCRS assure un «service» et n'intervient qu'à la demande d'un ministre et non de sa propre initiative.) Nous ne pensons pas que le Parlement souhaitait que le processus de surveillance soit ralenti par des plaintes ayant trait à des problèmes liés au mode de vie comme l'abus d'alcool et l'usage occasionnel de drogues douces. Certes, c'est préoccupant pour les employeurs, mais c'est rarement une menace réelle pour la sécurité du Canada.

Étant donné qu'il n'y avait pas d'effet immédiat sur l'emploi du fonctionnaire, le ministre en a conclu qu'il n'était pas nécessaire de l'informer. En effet, la *Loi* ne prévoit pas que les fonctionnaires doivent être avisés d'un refus d'habilitation de sécurité, sauf s'ils font l'objet d'une décision de renvoi, de rétrogradation, de mutation ou d'opposition à engagement, advancement ou mutation prise pour la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité.

Cependant, l'avancement de ce fonctionnaire a été compromis par le retrait de l'habilitation, et il s'est adressé à nous lorsqu'il a découvert par hasard ce qui s'était passé. Selon l'esprit de la *Loi*, nous avons persuadé le sous-ministre concerné de remettre avis officiel du refus d'habilitation de sécurité, ce qui permettait de porter officiellement la cause en appel. L'appel a en fait été porté, puis rejeté.

**Personnel exempté.** En raison du libellé de la *Loi*, nous avons parfois de la difficulté à faire enquête sur des plaintes émanant du «personnel exempté», c'est-à-dire les personnes qui travaillent dans les cabinets de ministres. La *Loi* prévoit la remise d'un avis lorsqu'un administrateur général rend une décision relative à l'emploi, mais en général, le personnel exempté ne relève pas des administrateurs généraux. Nous ne croyons pas que le Parlement visait à priver le personnel exempté du droit de faire appel d'un refus d'habilitation de sécurité.

**Mandat.** En vertu de la *Loi sur la citoyenneté*, le secrétaire d'Etat peut faire rapport au Comité lorsque la citoyenneté est refusée à un particulier parce qu'il existe des motifs raisonnables de penser que celui-ci constitue une menace pour la sécurité du Canada ou participe à des activités du crime organisé. De même, en vertu de la *Loi de 1976 sur l'immigration*, un rapport peut être soumis au Comité lorsque le ministre et le solliciteur général croient qu'une personne demandant son admission au Canada participera à des activités contraires aux intérêts du Canada de diverses façons. Dans les deux cas, la personne faisant l'objet du rapport doit en être avisée. Nous faisons alors enquête comme nous le ferions normalement dans le cas d'une plainte individuelle, et faisons des recommandations au gouverneur en conseil.

**Renvois.** Une cause d'immigration et 13 causes de citoyenneté nous ont été confiées en 1985-1986. Toutes faisaient toujours l'objet d'une enquête à la fin de l'année, car elles nous ont été communiquées vers la fin de l'année.

## Affaires concernant les droits de la personne

**Mandat.** Lorsqu'un ministre informe la Commission canadienne des droits de la personne que la pratique de laquelle se rapporte une plainte de discrimination se fonde sur des considérations sécuritaires, la Commission peut alors soit rejeter la plainte ou la renvoyer au Comité, ce dont il doit informer le plaignant. Lorsque nous sommes saisis de pareille affaire, nous déterminons si la préoccupation relative à la sécurité est justifiée. Après enquête, nous soumettons nos conclusions dans les 45 jours à la Commission et au ministre concerné.

**Renvois.** En 1985-1986, la Commission canadienne des droits de la personne ne nous a renvoyé qu'un seul cas de ce genre; dans les 45 jours prévus par la Loi, nous avons remis notre rapport, dans lequel nous informons la Commission qu'à notre avis, les considérations soulevées par le ministre en matière de sécurité étaient justifiées.

## Questions relatives aux plaintes

**Avis.** Le Comité a pu relever une lacune dans la *Loi* lorsqu'un fonctionnaire a fait l'objet d'une enquête de routine avant le renouvellement de sa cote de sécurité. En raison de nouveaux renseignements découverts dans le cadre de cette enquête, sa cote de sécurité lui a été retirée. Cependant, le ministre concerné a également décidé que ladite cote n'était pas nécessaire pour le poste visé.



#### Autres questions internes. Des 49

autres plaintes portées par des employés du Service, 45 émanaient de personnes qui ont affirmé par l'intermédiaire de leur avocat que leurs perspectives d'avancement sont inutilement limitées. La raison invoquée tient au fait que les agents de surveillance ne peuvent être mutés à des postes d'enquête. Nous procédons actuellement à l'examen de ces plaintes et de celles se rapportant à la question linguistique, dans le cadre de l'étude spéciale que le sollicitateur général nous a demandé d'effectuer, le 19 mars 1986, afin de déterminer dans quelle mesure des problèmes de bilinguisme et de gestion du personnel se manifestent au SCRS.

**Plaintes émanant du public.** Il n'y a eu que quatre plaintes émanant de personnes non employées du Service. Trois ne relevaient pas de notre compétence et une fait encore l'objet de discussions avec le SCRS.

**Langues officielles.** Presque toutes les plaintes portées contre le Service émanaient de ses propres employés et visaient principalement deux questions seulement. La première est la politique linguistique du Service. Il y a eu 480 plaintes, portées par 21 personnes, et selon lesquelles les documents inter-nés étaient fournis uniquement en anglais, contrairement aux exigences de la politique sur les langues officielles. En vertu de celles-ci, la documentation devrait être diffusée simultanément en anglais et en français. Ces plaintes ont également été portées auprès du commissaire aux langues officielles, M. D'Iberville Fortier. Nous en avons donc suspendu l'étude en attendant que le commissaire procède à une évaluation des pratiques du Service en matière de langues officielles. Nous collaborons avec le commissaire à cet égard. Neuf autres plaintes avaient également trait à des questions d'ordre linguistique.



## Plaintes portées contre le SCRS

**Mandat.** En vertu de la *Loi*, nous sommes chargés de faire enquête sur toute plainte «contre des activités du Service». Le droit de plainte fait l'objet de deux restrictions. Le plaignant doit d'abord présenter sa plainte au directeur du Service. Nous pouvons alors être saisis de la plainte si le directeur n'a pas répondu dans un délai jugé normal par le Comité ou n'a pas fourni une réponse qui satisfasse le plaignant. Deuxièmement, nous ne pouvons enquêter sur une plainte qui se prête à une autre procédure de grief en vertu de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ou de la *Loi sur les relations de travail* dans la *Fonction publique*.

**Guide pour les agents de sécurité.** Le solliciteur général nous a suggéré de faire connaître le plus largement possible au sein du gouvernement nos décisions et leurs motifs. Plus les agents de sécurité et les hauts fonctionnaires des ministères et organismes comprennent les méthodes utilisées par le Comité, mieux ils seront en mesure d'éviter les erreurs susceptibles de susciter des plaintes.

À l'heure actuelle, en vertu de la *Loi*, nos conclusions et recommandations dans chaque affaire sont communiquées uniquement au plaignant, au solliciteur général, à l'administrateur général concerné et au directeur du SCRS. Entrent en jeu des considérations ayant trait à la sécurité et à la protection de la vie privée, car nous faisons ordinairement allusion dans nos décisions à des renseignements personnels et nous avons souvent recours à des renseignements officiels portant une cote de sécurité.

Cependant, nous estimons qu'il serait très utile de mieux connaître les motifs de nos décisions et nous envisageons la possibilité de fournir des résumés relativement détaillés, où ne seraient toutefois pas cités de noms ni mentionnés de renseignements délicats, aux spécialistes de la sécurité, aux administrateurs généraux et, peut-être, à un plus grand public, y compris le Parlement. L'annexe C constitue un premier pas dans cette direction.

Il est inutile qu'un ministère procède à d'autres enquêtes de sécurité après la tenue de pareilles audiences, à moins que n'apparaissent des événements, des faits nouveaux ou inconnus au moment où nous avons entendu la cause. Nous sommes troubles de constater que des personnes ayant exercé le droit d'appel que leur accorde le Parlement et assisté à des audiences au cours desquelles le ministère de la Défense nationale avait toute la latitude voulue pour les interroger fassent ensuite l'objet d'une autre enquête de la part du même ministère et ce, après que le Comité ait recommandé l'octroi d'une habilitation de sécurité. Cette façon de faire s'apparente à du harcèlement et pourrait bien à l'avenir dissuader le personnel militaire d'exercer les droits que le Parlement tenait pourtant à lui accorder.

### Rôle du conseiller juridique. Des 21

plaignants qui ont comparu devant nous lors d'audiences portant sur l'habilitation de sécurité, quatre seulement étaient accompagnés de leur propre conseiller juridique. Les autres étaient généralement des jeunes qui n'avaient pas les moyens de recourir aux services d'un avocat.

Nous nous inquiétons du manque d'équité réel ou apparent qui se produit lorsqu'un ministère ou un organisme représenté par un conseiller juridique fait face à un plaignant qui est seul, souvent nerveux, rarement capable de mener un contre-interrogatoire efficace et qui, généralement, n'est pas à même d'assurer de façon convaincante sa propre défense. Il est alors facile de comprendre qu'un simple employé puisse penser qu'il est désavantagé face à des intervenants plus nombreux, de grade supérieur et parfois intimidants.

Nous croyons que les ministères devraient veiller à ce que leurs employés soient représentés par un avocat, ou au moins assistés d'un fonctionnaire, aux audiences du Comité.

Nous avons donc, par principe, demander à notre propre conseiller juridique (dont la responsabilité première consiste à nous aider par l'interprétation des règles de procédure et de la *Loi*) d'apporter aux plaignants toute l'aide possible, en veillant particulièrement à ce que toutes les preuves pertinentes soient présentées et à ce que les questions appropriées soient posées lors des interrogatoires et des contre-interrogatoires.

## Réactions aux recommandations du Comité.

Nous sommes également inquiets de la forte proportion de nos recommandations qui ont été rejetées par le chef du personnel de la Défense, même si le nombre de cas est peu élevé et s'il peut sembler prématuré de tirer des conclusions définitives. Nous sommes particulièrement préoccupés par le fait que le ministère de la Défense nationale ait décidé de refaire enquête sur des causes après la tenue des audiences du Comité et le dépôt de ses recommandations.

Dans la *Loi*, le Parlement laissait nettement la décision finale à l'administrateur général dans les cas d'habilitation de sécurité, mais il n'avait manifestement pas l'intention de faire de l'examen du Comité une simple diversion. Nous suivons des règles quasi judiciaires en vertu desquelles toutes les parties peuvent être représentées par un conseiller juridique, appeler des témoins à témoigner sous serment et contre-interroger des témoins appelés à la barre par d'autres parties. Ce n'est qu'au terme de ce processus que nous présentons nos conclusions et nos recommandations.

Dans le cadre de nos discussions avec le ministère sur ces questions, nous avons demandé et obtenu une séance d'information portant sur les préoccupations particulières de la Défense en matière d'utilisation de drogues. La séance était animée par le sous-ministre adjoint (personnel), le lieutenant-général Paul Manson. Même si nous comprenons la nécessité d'adopter des normes strictes au sujet de l'utilisation, même mineure, des drogues au sein des Forces armées, nous ne croyons pas que le processus d'habilitation de sécurité constitue un outil approprié à cette fin.

L'extrême sensibilité du ministère de la Défense nationale en matière de sécurité explique largement qu'il ait été la source de plus des trois quarts des plaintes que nous avons reçues au sujet des habilitations de sécurité, soit 67 sur 81. Nous sommes toutefois d'avis qu'un recours abusif au processus de sécurité pour régler des questions non pertinentes constitue également un facteur important à cet

égard.

Dans les 44 affaires que réexamine actuellement le MDN, l'enquête originale du ministre n'avait pas respecté les garanties prévues dans la directive 35 du Cabinet. Par exemple, aucun des plaignants n'avait eu la possibilité de rencontrer un agent supérieur pour tenter de dissiper les doutes soulevés au sujet de sa fiabilité. En fait, la plupart n'avaient même pas été interrogés par l'agent chargé de l'enquête, de sorte qu'ils n'étaient même pas au courant de ces doutes avant d'être informés du refus d'habilitation de sécurité. À notre demande, le MDN a accepté, en janvier 1986, de réexaminer ces cas conformément aux procédures établies dans la directive 35 du Cabinet.

Cependant, il ne s'agit pas là du seul problème que nous avons relevé au sujet des dispositions relatives à l'octroi d'habilitations de sécurité au ministère de la Défense nationale. L'examen des plaintes émanant de ce ministère auquel nous avons procédé semble indiquer qu'on ne veille pas suffisamment à distinguer entre les menaces à l'égard de la sécurité nationale et les problèmes d'ordre personnel. Dans nombre de cas, les activités ou attitudes ayant motivé le refus d'une habilitation de sécurité dépassent la portée tant de la *Loi* que de la directive 35 du Cabinet. Nous n'avons pas à conseiller le ministre sur les procédures qu'il doit suivre en matière d'orientation, de discipline ou d'autres éléments de gestion du personnel. Mais nous n'hésitons pas à affirmer que bon nombre de ces cas n'auraient pas dû nous être présentés comme des questions touchant la sécurité nationale. C'est particulièrement vrai des cas où l'usage occasionnel de drogues douces constituait la principale question en litige.



Nous avons signalé dans les pages précédentes que le triage sécuritaire effectué par le SCRS était presque toujours équitable et complet, bien que trop lent. Nous avons toutefois relevé une exception notable : dans un cas, le SCRS a secrètement enregistré les propos d'un fonctionnaire (dont la cote de sécurité était en jeu) au cours d'une entrevue qu'il lui faisait passer. Même si pareil enregistrement n'est pas illégal si l'une des parties (dans ce cas, le représentant du SCRS qui faisait passer l'entrevue) y consent, il s'agit là d'une pratique tout à fait inacceptable qui viole la vie privée de la personne interrogée et qui devrait cesser immédiatement.

Nous avons relevé des problèmes chroniques dans le triage sécuritaire effectué par le ministère de la Défense nationale. Dans ce ministère, il y avait couramment refus d'habilitations de sécurité en se fondant sur des rumeurs ou des oui-dire aux deuxième et troisième degrés qui n'étaient pas toujours vérifiés. Le MDN semblait être farouchement préoccupé par des délits mineurs commis avant l'entrôlement ou au début du service militaire et ce, malgré des preuves éclatantes que les particuliers concernés s'étaient repris et avaient montré l'apport valable, et positif qu'ils pouvaient représenter pour les Forces armées. Cela est d'autant plus étonnant que, dans la plupart des cas qui nous ont été soumis, il était évident que l'encadrement militaire avait aidé ces jeunes gens à se réformer. L'un des problèmes les plus graves et les plus communs que nous avons relevés était une tendance à tirer des conclusions négatives ou à faire des rapprochements à partir de preuves inadéquates. De plus, certaines des enquêtes manquaient nettement d'objectivité, les renseignements négatifs étant acceptés tels quels alors que les preuves favorables étaient écartées.



## Enquêtes et recommandations. Dans

21 affaires traitant de l'habilitation de sécurité, il y a eu tenue d'audiences et présentation de recommandations.

Cela ne représente que le quart des

plaintes reçues, car 44 plaintes éma-

nant du ministère de la Défense natio-

nale font l'objet d'un réexamen de la

part de fonctionnaires du ministère et

14 ont été retirées (neuf parce qu'elles

s'inscrivaient à l'extérieur de la com-

pétence du Comité et cinq parce

qu'elles ont été réglées sans audience

officielle). C'est donc dire que deux

plaintes seulement étaient encore à

l'étude à la fin de l'année (les 44 dos-

siers faisant l'objet d'un réexamen par

le MDN étant bien sûr toujours

ouverts).

L'étude des 21 cas pour lesquels nous

avons fait des recommandations au

cours de l'année a donné les résultats

sujants :

- Dans huit cas, nous nous sommes prononcés en faveur du refus de l'habilitation de sécurité. Cependant, dans cinq de ces cas, nous avons recommandé que la situation de l'individu au chapitre de la sécurité soit revue plus tôt que prévu, recommandations qui ont toutes été acceptées.

- Dans 12 cas, nous avons recom-

mandé l'annulation de la décision de refus et l'octroi ou le rétablis-

sement de l'habilitation de sécu-

rité. Dans l'un des cas, émanant

du ministère de l'Agriculture, le

sous-ministre étudiait toujours la

recommandation à la fin de

l'année. Dans les 11 autres, tous

du ministère de la Défense natio-

nale, le chef du personnel de la

Défense a accepté cinq recom-

mandations, ordonné un examen

plus approfondi dans quatre cas,

recommandé dans un cas d'envi-

sager éventuellement la possibi-

lité de réexaminer la candidature

du plaignant pour l'obtention de

la cote Très secret, et complète-

ment rejeté l'une des recomman-

dations. Dans ce dernier cas, le

plaignant intentera peut-être

directement des poursuites contre

le Ministère, mais il est possible

que la question soit réglée par

voie de négociation.

• Dans un cas, nous avons recom-

mandé de confier l'affaire à la

Commission des relations du

travail dans la Fonction publique,

car la sécurité nationale n'était

pas la véritable question en jeu.

L'annexe C renferme un bref résumé

de chacune des affaires dont s'est

chargé le Comité.

Nous avons reçu beaucoup plus de plaintes que nous ne nous y attendions, soit plus de 600 en tout. Cependant, moins de 100 portaient strictement sur des questions de sécurité, la très grande majorité ayant trait aux politiques du Service relativement à l'utilisation du français et de l'anglais.

Cela mis à part, le refus d'une habilitation de sécurité a fait l'objet de la plus grande partie des plaintes, soit 81. Nous attribuons en partie ce fait à nos propres efforts en vue d'informer les Canadiens des procédures de surveillance mises à leur disposition. Mais il est certain que le principal facteur tient au fait que les personnes privées de leur habilitation de sécurité doivent officiellement en être avisées. À cet égard, la *Loi* atteint les objectifs du Parlement.

Nous nous inquiétons de ce que le terme «sécurité» soit trop largement interprété dans certains contextes, particulièrement par le ministère de la Défense nationale (MDN). Nous nous également relevé dans la *Loi* certaines lacunes que n'avait peut-être pas prévues le Parlement. Nous précisons davantage ces questions dans le présent chapitre.

## Habilitations de sécurité

**Mandats.** En vertu de la *Loi*, le Comité peut être saisi de plaintes portées par une personne à qui a été refusé un emploi dans la Fonction publique fédérale pour la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité; un employé fédéral qui fait l'objet d'une décision de renvoi, de rétrogradation ou de mutation ou d'opposition à un avancement ou à une mutation pour la même raison; et toute personne faisant l'objet d'une décision d'opposition à un contrat de fourniture de biens ou de services au gouvernement pour la même raison.

Dans tous ces cas, la personne faisant l'objet d'un refus d'habilitation de sécurité doit en être avisée et être informée qu'elle peut porter officielle-ment plainte auprès de nous. Après avoir fait enquête et tenu des audiences *in camera*, les membres du Comité présentent leurs conclusions et leurs recommandations au solliciteur général, au directeur du SCRS, à l'administrateur général concerné et au plaignant.

Néanmoins, il est certain que le rapport annuel favorisera souvent la tenue d'enquêtes particulières et sera généralement utile à nos travaux. En outre, nous tiendrons souvent à vérifier l'exactitude des affirmations qui y sont faites et exigerons des preuves additionnelles pour étayer les conclusions retenues.

### Recherches à venir en matière de contrôle

Nous avons relevé un certain nombre de grandes initiatives à réaliser durant le reste de notre mandat de cinq ans. Au cours de l'année qui vient, nous espérons ainsi examiner les sujets suivants :

- Les mandats judiciaires de la Cour fédérale — a) évaluer dans quelle mesure les activités autorisées par voie de mandat permettent généralement de produire l'information nécessaire; et b) étudier attentivement les mandats délivrés, afin de veiller à ce que le Service n'abuse pas de ses pouvoirs;
- les ententes conclues avec d'autres organismes en vue d'un échange d'information;
- les directives du solliciteur général — leur teneur et dans quelle mesure elles sont systématiquement appliquées;
- les sources humaines — analyse et examen des résultats obtenus et de leur fiabilité globale;

- la contre-subversion — les activités du Service dans ce domaine et un examen des résultats obtenus, de leur usage et de leur utilité;
- les « informations inattendues » — que fait le Service de renseignements non liés à la sécurité qu'il découvre au sujet de personnes ou d'organisations dans le cadre de ses activités;
- les politiques et les pratiques du SCRS en matière de bilinguisme et de gestion du personnel;
- l'utilisation des produits du renseignement de sécurité — qui sont les usagers légitimes ?
- l'ouverture du courrier.

Nous avons également l'intention d'entreprendre au cours de l'année à venir un examen périodique et systématique des statistiques opérationnelles. Jusqu'ici, nous avons reçu, suite à nos demandes, des statistiques sur diverses activités opérationnelles, y compris l'utilisation de pouvoirs commandés par intrusion et l'affectation des ressources opérationnelles. Il a toutefois fallu retarder la compilation et l'analyse des données ainsi recueillies en attendant de pouvoir disposer des services informatiques appropriés.

Après une lecture attentive du rapport et du certificat pertinent, nous sommes d'accord avec l'inspecteur général, qui se dit, «en général, convaincu que le processus d'autorisation des enquêtes s'est déroulé comme il se doit». Nous constatons cependant que l'inspecteur général a encore jugé qu'il n'était pas en mesure de vérifier le respect de la *Loi* ou des instructions du solliciteur général, le manque de personnel l'empêchant de procéder à des vérifications complètes.

### Utilité du rapport annuel pour le processus de contrôle.

Il semble maintenant évident que le rapport annuel du directeur ne constitue pas une importante source d'information dans le cadre du processus de contrôle. L'inspecteur général a tiré une conclusion analogue, comme en fait foi l'extrait suivant de son certificat pour 1985 : «Même si le rapport contenait une multitude de renseignements sur les activités opérationnelles du SCRS, il faudrait aller au-delà du rapport, examiner les dossiers et avoir au besoin des entrevues».

L'exécution consciencieuse de notre mission de surveillance, nous aura déjà mise au courant des renseignements que renferme le rapport. Nous prévoyons nous fier principalement à nos propres recherches et aux données confidentielles que nous fournit le Service pour nous acquitter de nos tâches en matière de contrôle.

Tout comme l'inspecteur général, nous avons constaté que le rapport du directeur pour 1984 renfermait un historique très utile mais était avarié de faits et de chiffres. De concert avec l'inspecteur général et le solliciteur général, nous avons participé, en novembre 1985, à une réunion avec le Service visant à définir le cadre des rapports annuels à venir.

Nous avons pris bonne note du fait que l'inspecteur général ait cru bon de préciser que son certificat revêtait une portée restreinte en raison d'une pénurie de personnel qui l'a empêché de procéder à une évaluation exhaustive des activités opérationnelles visant le respect de la *Loi* et des instructions du solliciteur général.

985. Grâce à l'intégration de bon nombre de suggestions faites par le Comité et d'autres intervenants, le rapport du directeur pour 1985 est beaucoup plus utile que celui de 1984. Il décrit relativement en détail les activités opérationnelles du SCRS et certaines cibles de surveillance. Nous sommes également heureux de noter que le rapport nous a été remis dans un délai raisonnable. Comme l'inspecteur général, nous sommes en général satisfaits du rapport mais nous aimons que celui-ci renferme davantage de faits et de chiffres concernant des questions comme la ventilation précise du budget entre les différentes activités du Service.







...Ce qui m'a étonné, c'est que certains de ces spécialistes (des Affaires extérieures) ont eu peu de rapports, voire aucun, avec les analystes du SCRS qui ont des responsabilités à cet égard. Je sais, bien sûr, que le SCRS et les Affaires extérieures ont des liens officiels et qu'il y a, dans ce contexte, des discussions portant sur tous les domaines d'intérêt commun, mais il m'a semblé que les analystes du SCRS et les représentants des Affaires extérieures qui sont responsables de certains domaines auraient tout intérêt à participer davantage à un échange direct d'informations et de vues. Il me semble qu'il y a

tout lieu de prévoir et d'encourager un tel échange. Du point de vue du SCRS, je suis sûr que cela rehausserait la qualité de son analyse, du moins dans certains secteurs. Je suis convaincu que les Affaires extérieures en bénéficieraient également, et j'ai reçu l'impression que de tels échanges seraient bienvenus.

## Qualité des renseignements dans les dossiers

Nous avons demandé au SCRS de nous faire rapport sur deux problèmes éventuels ayant trait aux renseignements que renferment ses dossiers au sujet de personnes ou d'organisations.

**Évaluation.** Le Service est engagé dans la bonne voie mais nous aimons qu'il aille plus loin et plus rapidement. L'unité sur les sources accessibles à tous ne fonctionne pas encore à plein rendement car certains postes n'y sont toujours pas comblés; la bibliothèque continue de prendre de l'expansion, mais lentement.

La dotation de l'équipe de recherche cause également certaines préoccupations. Le Service a préféré confier ces postes à des agents de renseignement ayant une longue expérience pratique plutôt qu'à des personnes disposant de compétences universitaires ou analytiques et ayant une bonne connaissance du gouvernement. Dans le secteur des opérations, les agents de renseignement dotés d'une formation pratique jouent un rôle inestimable. Par contre, pour des postes au sein de l'unité de recherche, nous estimons toutefois que l'affectation de professionnels expérimentés et de formation universitaire serait sans doute plus appropriée.

En outre, rien ne nous prouve jusqu'ici que le fait de diffuser davantage au sein du SCRS des renseignements obtenus de sources accessibles à tous a mené à une plus grande utilisation de ces renseignements par les agents de renseignement dans le secteur opérationnel. Dans ce domaine, un changement d'attitude pourrait se révéler tout aussi important que l'augmentation des ressources.

L'inspecteur général exprime une préoccupation pratiquement similaire dans son certificat :

## Sources d'information accessibles à tous

Parmi les lacunes relevées par la Commission McDonald dans le service de sécurité de la GRC, il y avait le fait que celui-ci se fiait presque entièrement à des renseignements obtenus de sources cachées. La Commission a fait valoir les avantages d'instituer et d'élaborer un mécanisme de collecte d'information auprès de sources publiques comme moyen permettant de remplacer des activités comportant intrusion, comme l'écoute électronique et l'infiltration. Les principales sources accessibles à tous comprennent les périodiques universitaires et les médias.

Créé pour donner suite aux travaux de la Commission McDonald, le SCRS a amorcé la prise de certaines mesures en vue d'avoir davantage recours aux sources d'information accessibles à tous. En ayant recours aux conseils du *Centre for Conflict Study* de l'université du Nouveau-Brunswick, il a créé une unité de recherche sur les sources d'information accessibles à tous, unité en deux volets : une bibliothèque (qui existait déjà) et une nouvelle équipe chargée de compiler et de distribuer aux postes d'exécution les renseignements émanant de sources accessibles à tous.

**Recommandations.** L'étude renfermait un certain nombre de recommandations en vue d'améliorer le processus d'habilitation de sécurité. Nous les étudierons en même temps que les nouvelles politiques et lignes directrices opérationnelles relatives au système de classification de sécurité et de triage du personnel que le gouvernement devrait bientôt rendre publiques. Ces politiques et lignes directrices remplaceront la directive 35 du Cabinet, qui régit depuis 1963 les procédures et les critères relatifs à l'habilitation de sécurité. Elles visent à mettre sur pied un processus d'évaluation de sécurité qui répond aux besoins des ministères tout en respectant l'esprit et la lettre de la Loi.

Nous contrôlerons ces politiques, ainsi que les lignes directrices connexes du Conseil du Trésor, afin d'en évaluer les incidences sur le processus d'évaluation de sécurité et sur le Service.

**Données.** En 1985, le Service a reçu 69 647 demandes d'évaluation de sécurité liées à l'emploi dans la Fonction publique. Plus des deux tiers, soit 48 000, visaient les cotes Secret et Confidentiel tandis que le reste, soit 14 647, visaient la cote Très secret. Sur le nombre total de demandes, 4 438 devaient faire l'objet d'une enquête approfondie sur le terrain dans le cas de demandeurs ou d'employés de la Fonction publique; pour 2 898 de ces derniers cas, l'enquête a été effectuée et un rapport d'évaluation de sécurité a été remis aux ministères concernés.

Le coût officiel moyen d'une habilitation de sécurité de niveau Très secret est de 1 425 \$ alors qu'il est de 13,62 \$ pour les cotes Confidentiel ou Secret (sans compter une vérification des casiers judiciaires). Nous avons l'impression que les chiffres fournis ne représentent que les coûts directs et ne comprennent pas la part des frais généraux qui pourrait être attribuée à chaque enquête.

**Retards.** À son siège social comme dans ses bureaux régionaux, le SCRS enregistre un retard dans les demandes d'évaluation de sécurité. Selon l'étude effectuée, cette situation est attribuable à un certain nombre de raisons :

- Le quart des postes de la direction de l'évaluation de sécurité n'a pas encore été comblé;
- le nouveau personnel affecté à cette direction n'a pas encore atteint son plein rendement;

Toujours d'après l'étude, il y aurait environ 4 000 demandes à tous les niveaux à un point ou l'autre du système. Nous avons été troublés d'apprendre que, dans un millier de cas, le retard est attribuable à la dactylographie (c'est-à-dire que les évaluations sont terminées et ont été envoyées au centre de transcription). En février et mars 1986, il y avait 700 dossiers de ce genre au siège national et près de la moitié de ce nombre au bureau régional d'Ottawa. Entre temps, environ 280 nouvelles demandes continuent d'arriver chaque jour.

- il y a eu augmentation substantielle des demandes d'habilitation pour la cote Très secret, pour laquelle l'enquête est très longue. Cela s'explique en partie par le changement de gouvernement, qui a provoqué une avalanche de demandes d'habilitation de sécurité pour le nouveau personnel dans les bureaux de ministères; il y a des retards en ce qui a trait à la vérification des casiers judiciaires du fait que le Service a de la difficulté à obtenir un accès direct au Centre d'information de la police canadienne (CIPC), comme nous l'avons déjà mentionné dans le présent chapitre.

## Habilitations de sécurité

En octobre, nous avons demandé à l'inspecteur général d'examiner le rôle d'enquête du Service lorsque des ministères du gouvernement soumettent une demande d'habilitation de sécurité. L'un des nombreux motifs de cette requête était le temps considérable qu'il a fallu pour procéder aux enquêtes nécessaires avant d'accorder à notre propre personnel la cote Très secret. Les enquêtes portant sur des employés déjà au service du gouvernement prenaient plus de six mois.

Grâce à l'enquête préliminaire que nous avons effectuée auprès de tous les ministères fédéraux, nous avons constaté qu'il ne s'agissait pas là d'un cas exceptionnel. En moyenne, l'enquête d'habilitation de sécurité pour la cote Très secret prend de six à sept mois, l'inspecteur général de la longueur de l'enquête nécessaire pour obtenir l'habilitation.

- la charge de travail qu'imposent au Service les ministères et organismes;
- les ententes conclues entre le Service et les organismes fédéraux, provinciaux et étrangers dans ce domaine et, en particulier, la nature des renseignements échangés;
- les critères utilisés par le Service pour évaluer dans quelle mesure une personne respecte le niveau établi pour chaque cote de sécurité et, en particulier, l'utilisation de la directive 35 du Cabinet en tant que norme; et
- les directives ministérielles pertinentes.

Étant donné que le SCRS procède également aux évaluations de sécurité demandées par le gouvernement dans le cas des immigrants reçus et des immigrants éventuels, nous avons demandé à l'inspecteur général de réexaminer le rôle du Service dans les affaires de citoyenneté et d'immigration.

Il convient toutefois de noter que les enquêtes en vue de l'octroi des cotes Confidential et Secret prennent considérablement moins de temps car elles ne nécessitent pas de recherches sur place. La période d'attente normale pour les cotes Confidential et Secret se situe entre six et huit semaines.

Nous avons demandé à l'inspecteur général d'examiner les questions précises suivantes :

- Le rôle du Service dans le processus d'habilitation de sécurité;



Nous sommes troublés par le fait que le SCRS n'ait pas encore complétement et directement accès aux banques de données du Centre d'information de la police canadienne, qui permettent une consultation immédiate de données comme l'immatriculation des véhicules et les casiers judiciaires.

Nous avons déjà souligné la question dans notre rapport de l'an dernier. Parce que nous croyons que les agents du SCRS doivent avoir directement accès au CIPC pour fournir un travail efficace, nous affirmons alors que le comité consultatif du Centre d'information de la police canadienne devait autoriser pareil accès. La GRC est l'un des principaux membres de ce comité.

En février 1986, nous avons demandé la préparation d'un rapport d'étape et avons appris que, sous réserve de discussions plus approfondies, le Service n'a toujours pas d'accès direct à une grande partie des renseignements que détient le CIPC. Pour obtenir ces renseignements, le SCRS doit s'adresser à la GRC. Même dans le cas des dossiers qui lui sont accessibles, le Service attend toujours que la GRC lui fournisse le logiciel et les terminaux nécessaires.

Nous avons fortement invité les parties concernées à régler leur différend et nous avons suggéré au solliciteur général d'envisager la possibilité d'intervenir personnellement, étant donné que la GRC et le SCRS lui font tous deux rapport de leurs activités.

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, nous n'avons pas de pouvoirs de contrôle direct en ce qui a trait à la GRC, sauf si les activités de celle-ci nuisent au SCRS dans l'exercice de ses fonctions. Le 29 juillet 1984, immédiatement après l'entrée en vigueur de la Loi, le solliciteur général d'alors a énoncé des lignes directrices sur les principes devant régir les responsabilités de la GRC et du SCRS en matière de sécurité. Dans la mesure où ces directives amènent les deux organisations à mener des activités incompatibles, particulièrement dans le domaine de l'antiterrorisme, le solliciteur général devrait les revoir en vue de les clarifier. Nous tenons à énoncer clairement notre position : les rôles respectifs de la GRC et du SCRS devraient se compléter, le SCRS se spécialisant dans la collecte de renseignements et la GRC se chargeant des enquêtes relatives aux infractions à la sécurité et des mesures de protection dans ce domaine.



Nous constatons à regret que l'USINS a été incapable de donner suite à cette demande, invoquant à cet égard diverses raisons d'ordre juridique et administratif. L'organisme a toutefois accepté de revoir les dossiers cas par cas. Cela signifie que si les instances canadiennes demandent que soient supprimés du dossier des renseignements fournis par le Canada au sujet d'un particulier, l'USINS étudie la question et peut y donner suite. Il y a cependant des exceptions lorsque l'USINS a obtenu les mêmes renseignements d'autres sources.

Les Canadiens dont le nom figure sur la «liste noire» en raison de renseignements fournis par les instances canadiennes avant 1980 peuvent s'adresser au SCRS afin de faire retirer les renseignements en question. S'ils croient que le SCRS n'a pas donné suite à leur démarche, ils peuvent porter plainte auprès de nous.

### Directives ministérielles

**Mandat.** En vertu de la *Loi*, lorsque le solliciteur général donne des directives écrites au Service, nous devons en recevoir copie.

Il y a eu quatorze nouvelles directives depuis la création du SCRS. Elles sont énumérées à l'annexe B.

Les anciens solliciteurs généraux ont orienté le Service sous deux formes : directives et instructions. Les directives ministérielles sont des lignes directrices officielles visant un certain type d'opération. Elles nécessitent habituellement que certaines questions soient soumises aux décisions du solliciteur général. Par ailleurs, les instructions ministérielles prennent habituellement la forme de correspondance portant sur des affaires précises et dans laquelle le solliciteur général fournit indirectement une orientation de principe pour des catégories de cas dont la portée est relativement restreinte.

**Examen.** Nous avons reçu du Service un résumé des directives ministérielles qui renferme toutes les directives et instructions écrites connues. Nous avons procédé à l'étude de ce document et posé un certain nombre de questions sur des sujets précis. Nous croyons comprendre que toutes les directives ministérielles font actuellement l'objet d'une révision visant à les rendre conformes à la nouvelle *Loi*, et nous continuerons de suivre la situation de près à cet égard.

Cependant, nous estimons que ces ententes devraient toutes être réexaminées à la lumière de la nouvelle Loi et renégociées. Nous faisons la même recommandation dans notre rapport de l'an dernier. Si l'on se fie à l'inaction du SCRS jusqu'ici, il ne semble pas être d'accord.

**Service d'immigration et de naturalisation des États-Unis.** Nous nous sommes renseignés au sujet des renseignements donnés par le gouvernement canadien au Service d'immigration et de naturalisation des États-Unis (USINS). Nous avons ainsi découvert qu'avant 1980, le service de sécurité de la GRC a fourni à l'USINS des renseignements qui ont pu, dans certains cas, être utilisés pour inscrire le nom de particuliers sur une «liste noire» de l'USINS dont ont copie les postes frontalières. Il s'agit d'une liste de gens interdits de séjour aux États-Unis. Le gouvernement canadien a annulé cette entente en 1980 et demandé au gouvernement des États-Unis de retirer des dossiers de l'USINS toutes les données qu'il lui avait auparavant communiquées.

Le SCRS nous a informés que quatre autres protocoles d'entente lui donnant accès à des banques de données fédérales viennent d'être conclus. Des négociations sont en cours en vue d'avoir accès à un certain nombre d'autres banques de données relevant de ministères fédéraux et de certaines instances provinciales. Nous examinons les ententes en question desquelles auront été signées et que nous en aurons reçu copie.

**Ententes avec l'étranger.** Nous avons été renseignés au sujet des ententes que le Service a conclues avec des puissances alliées. Ces ententes se répartissent en trois catégories. Il y a d'abord les ententes officielles dont les termes sont mis formellement sur papier et pour lesquelles il y a échange de notes, dont un échange entre l'ambassade canadienne et le ministère des Affaires étrangères du pays concerné. Deuxièmement, il y a les ententes officielles en vertu desquelles les ambassades ou les services concernés concluent une entente générale de coopération. Enfin, il existe des ententes spéciales en vertu desquelles les agents de liaison concluent un engagement verbal.

Le SCRS nous a remis copie de pareilles ententes qui lui ont été transmises par le Service de sécurité de la GRC, ce qui représente des milliers de pages que nous avons lues attentivement. À cet égard, nous avons dans la plupart des cas reçu les précisions que nous avons à l'occasion demandées.

# Ententes entre organisations

**Mandat.** En vertu de la *Loi*, nous sommes tenus d'examiner les ententes conclues entre le Service et des ministères fédéraux, des instances provinciales et des services policiers, ainsi qu'avec des gouvernements étrangers et leurs institutions. En vertu de pareilles ententes, le Service peut procéder pour le compte d'autres organismes à des enquêtes relatives à l'habilitation de sécurité. Il peut également conclure des ententes à d'autres fins, comme le partage de renseignements et l'exécution d'opérations conjointes.

**Accès à des bases de données.** Nous avons reçu copie de deux protocoles d'entente en vertu desquels le Service a accès aux bases de données de Poste Canada et du ministère des Affaires extérieures. Grâce à ces ententes, le SCRS peut, en vertu de l'alinéa 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, demander des renseignements nécessaires en vue de faire respecter des lois ou pour la tenue d'enquêtes licites. Après avoir examiné ces deux ententes, nous croyons que toutes deux respectent la lettre et l'esprit de la *Loi*; elles ne violent ni la liberté ni la vie privée des particuliers.

**Observations.** Nous avons été renseignés par le SCRS sur l'utilisation des mandats en général. Nous avons lu les affidavits signés par les agents du SCRS lors de la demande de mandats particuliers, ainsi que les conditions énoncées dans les mandats délivrés par la Cour fédérale. Nous avons examiné les rapports trimestriels sur les mandats en suspens et nous avons procédé à certaines analyses statistiques. Nous n'avons relevé aucun cas de mauvaise utilisation des mandats ni d'abus de la procédure de demande de mandats.

**Examen à venir.** La présentation publique de statistiques détaillées relatives aux mandats pourrait mettre en danger les activités du renseignement de sécurité. Nous avons cependant l'intention d'examiner le processus régulièrement et relativement en détail, afin de nous assurer que le Service n'abuse pas de ses pouvoirs. Nous avons aussi l'intention de ne pas nous contenter de l'étude des affidavits et d'examiner les dossiers sur lesquels ils s'appuient. Nous interrogerons le Service au sujet d'importantes modifications apportées à l'utilisation des techniques comportant intrusion et, au besoin, nous ferons rapport au Parlement à cet égard.

Tableau 1. Mandats judiciaires délivrés au SCRS — 1985

Nouveaux mandats judiciaires délivrés en vertu de l'article 21	82	Mandats judiciaires renouvelés en vertu de l'article 22	27	Durée d'application moyenne des mandats judiciaires:	173,58 jours

Ainsi, les statistiques relatives aux mandats en vertu de la nouvelle *Loi* renferment considérablement moins d'information que celles compilées en vertu de la *Loi sur les secrets officiels* au sujet de l'ampleur du recours à des techniques extrêmes. Nous négocions actuellement avec le SCRS en vue d'adopter une formule grâce à laquelle le Parlement serait à l'avenir mieux renseigné par les statistiques qui lui seront fournies. Entre temps, nous avons étudié les courbes d'utilisation des mandats et nous pensons qu'il n'y a pas eu d'augmentation de techniques extrêmes d'enquête autorisées par des mandats au cours des trois dernières années. Les différences relatives à la durée de validité moyenne des mandats peuvent s'expliquer par l'existence dans la nouvelle *Loi* de dispositions prévoyant des mandats de 60 jours, ainsi que par l'adoption d'un nouveau système d'approbation des mandats.

Les mandats autorisaient des activités comme l'écoute électronique, l'écoute microphonique, l'interception d'images optiques, l'interception de communications enregistrées, les perquisitions en vue de trouver documentation et objets et l'interception du courrier.

En 1983, dernière année complète au cours de laquelle il y a eu délivrance de mandats en vertu de la *Loi sur les secrets officiels*, le solliciteur général approuvé 525 mandats, dont la durée moyenne était de 253 jours.

Pendant, en raison des différences entre les mandats délivrés en vertu des lois, il n'est pas possible d'en comparer directement le nombre. En vertu de la *Loi sur les secrets officiels*, le général, chaque mandat visait une seule technique cachée, comme toute électronique, en fonction d'une seule «cible». Les statistiques relatives aux mandats qui étaient présentées au Parlement en vertu de la loi montraient donc la pleine étendue de l'utilisation de ces pouvoirs.

En vertu de la nouvelle *Loi*, cependant, un seul mandat peut servir à autoriser l'utilisation de plusieurs dispositifs à l'encontre de plusieurs «cibles».



## Mandats judiciaires de la Cour fédérale

**Statistiques.** Les statistiques compilées au tableau 1, qui ont été fournies par le SCRS, visent l'année civile 1985. L'article 21 de la *Loi* prévoit la délivrance de nouveaux mandats tant dis que l'article 22 prévoit le renouvellement de ceux qui sont en vigueur.

telles que l'installation de dispositifs d'écoute électronique, l'exécution de perquisitions clandestines ou l'ouverture du courrier.

La *Loi* ne nous accorde aucune responsabilité précise en ce qui a trait aux mandats. Cependant, nous avons une fonction générale qui consiste à dénoncer tout usage déraisonnable ou inutile que le Service ferait de ses pouvoirs. En vertu de la *Loi*, nous devons également «réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du SCRS». C'est donc cette responsabilité qui nous permet de faire rapport sur les mandats. Avant l'adoption de la *Loi*, le solliciteur général publiait certaines statistiques en vertu de la *Loi sur les secrets officiels* au sujet de l'utilisation des mandats en matière de sécurité. Cette partie de la *Loi sur les secrets officiels* a été abrogée lors de l'adoption de la *Loi*, ce qui enlevait ladite fonction au solliciteur général. Avec l'approbation de ce dernier, nous avons décidé de faire au Parlement un compte rendu sur l'utilisation des mandats.



**Expulsion d'un diplomate bulgare.** Le 22 juillet 1985, à la suite d'une enquête effectuée par le SCRS, le ministère des Affaires extérieures déclarait *persona non grata* le diplomate bulgare Vitaly Ivan Delibaltov. Les données fournies par le SCRS montraient que Delibaltov avait participé à la collecte d'informations non autorisées, activité incompatible avec son statut de diplomate. Nous nous sommes intéressés à la question en raison du débat que celle-ci a provoqué dans les médias.

**Déportation d'un ressortissant de Taïwan.** En janvier 1986, M. Patrick Chang, président de la Chambre de commerce Canada-Taïwan, faisait l'objet d'un ordre d'expulsion et, en mars 1986, renonçant à porter sa cause en appel devant les tribunaux, il retournait à Taïwan. Selon les comptes rendus des médias, certains membres de la communauté sino-canadienne étaient d'avis que cette décision gouvernementale relevait du racisme et que M. Chang n'avait pas eu la possibilité de se défendre. Nous avons demandé des renseignements sur les raisons précises qui ont motivé cette mesure d'expulsion.

**sc catastrophes d'Air India et de l'aéroport de Narita.** Le 23 juin 1985, l'appareil d'Air India (vol 181/182) crashait dans l'océan Atlantique au large des côtes de l'Irlande. Le même jour, une explosion se produisait lors du déchargement des bagages du vol 3 de CP Air à l'aéroport de Narita, Japon. Les causes de ces affaires n'ont pas encore été officiellement déterminées, bien que l'on soupçonne qu'il s'agisse de bombes placées par des terroristes. Préoccupés par les enseignements relatifs à cette question et par la qualité de la sécurité des aéroports en général, nous nous sommes interrogés sur ces questions et d'autres SCRS sur ces questions. Nous avons la ferme intention d'approfondir ce dossier mais sans nuire aux activités en cours du SCRS et de la GRC.

**Issue alerte à l'aéroport.** En décembre 1985, la GRC était informée d'un sumé complet libyen visant à placer un engin explosif à bord d'un aéronef commercial en provenance de Taïwan. Les mesures de sécurité ont été renforcées aux aéroports fédéraux, ce qui a coûté cher aux contribuables canadiens et constamment perturbé les déplacements des voyageurs. La GRC a finalement réussi à déterminer, avec l'aide du SCRC, qu'il s'agissait en fait d'une fausse alerte. Nous avons interrogé les fonctionnaires du SCRS au sujet de l'incident et de la sécurité dans les aéroports en général.

Fait plus important encore, nous ne croyons pas que le SCRS puisse s'en tenir dans ses tâches quotidiennes à sa politique qui consiste à ne pas se servir des résultats du polygraphe comme facteur unique d'un refus d'habilitation de sécurité ou d'emploi, même «normalement». En effet, tellement des personnes prendraient au sérieux les résultats négatifs d'un test qu'il serait impossible d'éviter les injustices. En fait, dans l'une des plaintes portées devant nous en 1985, il est clair que les résultats du test ont joué un rôle déterminant, même si cela a été nié avec une sincérité évidente par ceux-là même dont le jugement avait été si manifestement influencé par les résultats du test de détecteur de mensonges.

Dans la même optique, nous ne croyons pas que l'administration des tests aux employés actuels puisse être entièrement «volontaire». Toute personne montrant des réticences à cet égard serait forcément soupçonnée d'avoir quelque chose à cacher, et les pressions en vue de consentir au test seraient tellement fortes que seuls les plus déterminés pourraient y résister. Enfin, nous craignons que l'usage du polygraphe se répande inutilement dans l'administration gouvernementale s'il devient pratique courante au sein du Service.

### Réunions et enquêtes portant sur des cas particuliers

Pour toutes ces raisons, nous préconisons l'arrêt immédiat des tests effectués avec le polygraphe, tant que ceux-ci n'auront pas fait l'objet d'une étude approfondie et objective et tant que le solliciteur général et le gouvernement n'auront pas été en mesure de décider si l'utilisation de pareilles méthodes est compatible avec les valeurs d'une société libre et démocratique.

Réunions et enquêtes portant sur des cas particuliers

Soit de notre propre initiative, ou à la suite de demandes du public, nous nous renseignons activement auprès du Service sur des cas ou de mesures d'intérêt national. Nous tenons à souligner la franchise dont le Service fait généralement preuve à cet égard. Dans l'ensemble, nous croyons que le SCRS a pris les mesures qui s'imposaient.

Le Service canadien du renseignement de sécurité tente d'être responsable dans ce domaine. Ainsi, ses tests sont administrés par des psychologues professionnels.\* Le Service affirme en outre que, «normalement», les seuls résultats du test ne suffisent pas pour justifier le refus d'une habilitation de sécurité ou d'un emploi; il est nécessaire d'obtenir des preuves d'autres sources.

Nous ne sommes toutefois pas satisfaits de ces garanties. La fiabilité des tests se situe au coeur même du débat. En supposant que leur taux d'exactitude soit de 90 p. cent (évaluation plus élevée que celle de la plupart des spécialistes) et que, sur mille candidats, il y ait une personne malhonnête, cela voudrait dire que, sur 1 000 candidats, 100 personnes innocentes seraient qualifiées de malhonnêtes et une personne véritablement malhonnête aurait une chance sur dix de ne pas être découverte. Non seulement le polygraphe risque-t-il de causer un grave préjudice à des Canadiens honnêtes et loyaux, mais il ne constitue même pas un rempart efficace contre l'infiltration du Service par des personnes déloyales et malhonnêtes.

\* Nous tenons à préciser que nous avons été troublés en constatant que le Service ne s'adressait pas à un psychologue professionnel pour faire passer les tests en français. En février 1986, toutefois, cette lacune a été corrigée.

importe ici de faire la distinction entre l'utilisation du polygraphe pour des enquêtes criminelles, d'une part, et des fins de dotation en personnel et de triage sécuritaire, d'autre part. Certaines preuves montrent que le polygraphe peut être utile dans le cadre d'une enquête criminelle. Il existe toutefois pas d'études scientifiques généralement acceptées qui établissent sa validité en matière de dotation en personnel et de triage sécuritaire; or, c'est de ce dernier usage dont il est ici question. Les par- sans de l'utilisation de cette méthode dans le cadre du triage sécuritaire invoquent habituellement des preuves relevant davantage de l'anecdote que de faits scientifiques.

ependant, certains soutiennent que, il est utilisé en conjonction avec autres éléments, le polygraphe constitue un guide inestimable pour évaluer l'honnêteté des personnes qui passent le test. Mais d'autres soutiennent que cette méthode peut injustement faire soupçonner une personne et imposer un fardeau intolérable à celles qui n'ont pas réussi ainsi à couvrir leur honnêteté.

Service doit naturellement se protéger de l'infiltration de personnes étrangères à trahir le Canada pour des raisons idéologiques, l'appât du gain et d'autres raisons. Nous savons que l'utilisation du polygraphe est largement acceptée dans le milieu du renseignement aux États-Unis pour le choix des recrues et des employés, même si cela suscite des objections de la part de certains Américains émi-

- que le bassin de recrutement soit élargi afin de favoriser une plus grande participation des francophones et des femmes dans les catégories des agents des opérations et des agents de renseignement. Nous avons également recommandé l'embauche de personnes connaissant des langues étrangères;
- que la direction du SCRS intensifie, de concert avec la Commission de la Fonction publique, ses démarches visant à faire en sorte que les employés syndiqués ne perdent pas le droit de se présenter à d'autres postes dans la Fonction publique en raison du fait que le Service a été désigné employeur distinct;
- que plus de francophones soient embauchés à des postes supérieurs, que toutes les communications avec le Québec et toute la documentation à diffusion nationale soient disponibles en français, et que la haute direction reconnaisse le problème qui se pose en matière de bilinguisme et s'engage à tenter de le résoudre;
- que des mesures soient prises afin d'élaborer d'autres programmes de formation internes et des cours spécialisés à l'intention des employés;

cachez quelque chose.

comme un signe que le sujet cherche à par exemple, peut être considérée ration du pouls et de la respiration, ou non aux questions. Une accélé- giques des sujets lorsqu'ils répondent enregistre certaines réactions physiolo Au cours d'un test sur polygraphie, on

leur mode de vie. ment trait à leur loyauté, et non pas à font poser des questions ayant une unique leur loyauté. Les employés actuels se tions relatives à leur mode de vie et à tests, on pose aux recrues des ques- soumettre «volontairement». Dans ces employés actuels sont appelés à s'y d'emploi pour les recrues, et les de mensonges constitue une condition sécuritaire. Subir le test du détecteur dotation en personnel et de triage teur de mensonges») à des fins de connu du public sous le nom de «détectement le Service du polygraphe (mieux l'égard de l'usage que fait actuelle- Nous avons de sérieuses réserves à

### Utilisation du polygraphe

- qu'un programme d'aide aux employés soit mis sur pied pour traiter de problèmes personnels et liés au travail, et que son fonctionnement soit marqué de la plus stricte confidentialité; et
  - que de plus grands efforts soient faits afin d'améliorer la communication entre la haute direction et les employés.
- L'annexe A renferme un résumé de nos observations et conclusions.



## Recrutement, formation et perfectionnement du personnel

Dans notre rapport de l'an dernier, nous avions précisé que l'examen des programmes de formation et de perfectionnement du SCRS constituerait une priorité. Après une séance d'information donnée par le Service, nous avons entrepris une étude de recherche exhaustive, laquelle, terminée en mars 1986, a été envoyée au solliciteur général, au directeur du SCRS et à l'inspecteur général.

Nous reconnaissons que la direction du SCRS a surmonté plusieurs obstacles et obtenu de bons résultats dans un certain nombre de domaines. Il est particulièrement impressionnant de constater avec quelle rapidité le Service a réussi à créer à partir de rien un programme de formation qui a reçu une très bonne évaluation de la part de sa première promotion de recrues. En toute justice, il importe de souligner que tout processus de transition comporte sa part de tensions. Ces derniers sont en fait inévitables dans un service de carrière doté d'un système concurrentiel en matière de mutation et de promotion.

Nous avons fait les recommandations suivantes :

- Que le SCRS recrute du personnel supplémentaire à l'extérieur de ses rangs pour combler des postes de gestion intermédiaires; que le SCRS fasse son recrutement ouvertement;

sa propre initiative, l'inspecteur général a, au début de 1986, examiné l'utilisation des langues officielles du Canada pour l'obtention de mandats judiciaires en vertu de la *Loi* dans la région du Québec en 1985. Cet examen visait à déterminer si certains retards indus étaient attribuables à des lacunes relevées au siège du SCRS en matière de bilinguisme. Après avoir étudié les documents et les dossiers pertinents, il a plutôt conclu que les mandats proprement dits n'avaient pas été retardés pour cette raison. Par contre il y a eu des retards dans la traduction de certains documents près la délivrance des mandats. Tout porte à croire que les problèmes persistent au Québec en ce qui a trait aux mandats seraient attribuables, d'une part, à une mauvaise compréhension, et certains employés de Montréal, du processus détaillé prescrit par l'article 1 de la *Loi* pour l'obtention d'un mandat et, d'autre part, à un manque de communication entre le siège du SCRS et la section de Montréal au sujet de problèmes non linguistiques associés à la préparation des demandes de mandats à présenter au tribunal. Selon les renseignements qui nous ont été communiqués, ces problèmes ont été résolus.



Au début avril, nous avons commencé à examiner la situation avec l'aide de Pierre Gagnon, avocat de Québec jouissant d'une expérience considérable dans le domaine des relations de travail, ainsi que du Bureau de l'inspecteur général. Des discussions ont eu lieu avec le bureau du Commissaire aux langues officielles afin de coordonner nos enquêtes respectives sur l'application de la politique des langues officielles du Canada et d'éviter le double emploi, les chevauchements et les dépenses inutiles.

Notre tâche immédiate consistait à déterminer si l'efficacité opérationnelle du SCRS a été diminuée par les éléments suivants (et, dans l'affirmative, dans quelle mesure) :

- le non-respect des politiques du gouvernement en matière de langues officielles dans la région du Québec et dans celle de la Capitale nationale;
- des politiques et pratiques inefficaces, mal appliquées, inapplicables ou mal comprises en matière de gestion du personnel, particulièrement dans les régions du Québec et de la Capitale nationale;

- des politiques inappropriées ou mal comprises en matière de rémunération et d'avantages sociaux, et particulièrement leurs incidences sur les régions du Québec et de la Capitale nationale;
- des procédures inefficaces, mal appliquées ou mal comprises en matière de promotion et de griefs et particulièrement leurs incidences sur les régions du Québec et de la Capitale nationale.

Nous prévoyons faire rapport au solliciteur général de nos conclusions et recommandations d'ici le début de l'automne 1986.



Le SCRS doit mettre sur pied ses propres services dans un contexte de strictes compressions budgétaires. Le nouvel organisme fait également l'objet de nombreuses demandes de renseignements émanant d'organismes de contrôle, tâche que n'avait pas l'ancien service de sécurité de la GRC. En 1985-1986, par exemple, nous avons présenté 70 demandes écrites et bénéficié de séances d'information sur une vaste gamme de sujets.

Même si tous les secteurs du gouvernement doivent assumer leur part des restrictions budgétaires, nous nous inquiétons de la possibilité que le SCRS subisse une très forte diminution de ses ressources.

**Locaux.** Le SCRS dispose d'un plan d'immobilisations pluriannuel visant la construction et l'aménagement d'installations distinctes de celles de la GRC dans un certain nombre de villes canadiennes. La création d'un siège national est prévue pour Ottawa. Cependant, le programme a subi de graves retards.

Le Service nous a transmis copie d'une vérification spéciale concernant la rénovation, à Montréal, d'un édifice devant servir de siège régional pour le Québec. Cette vérification a été effectuée par le vérificateur général à la demande d'un ancien solliciteur général. D'après ce rapport, le projet pourrait être retardé de trois ans, ce qui entraînerait le coût réel. Tout en reconnaissant que certains des retards échappaient au contrôle du Service, étaient prévisibles pour tout nouveau projet, l'auteur du rapport souligne également que le SCRS :

- n'a pas étudié la rentabilité des différents emplacements lors de sa recherche initiale;
- souffre de certaines lacunes en matière de gestion des projets, notamment l'absence de responsabilités clairement définies; et
- a été incapable de respecter certaines dates cibles et a apporté la dernière minute des changements aux caractéristiques.

Nous continuerons de contrôler la réalisation des projets d'immobilisations et de nous informer des changements apportés par le SCRS en réponse au rapport du vérificateur général.

- la collecte d'information par le SCRS et le maintien des dossiers «informations inattendues».

Plusieurs de ces sujets seront traités dans ce document.

## Ressources et administration du SCRS

**Mandat.** En vertu de la *Loi*, nous sommes chargés, entre autres choses, de «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions». Nous avons donc examiné le budget du SCRS afin de déterminer s'il disposait des ressources nécessaires pour s'acquitter de sa mission, ainsi que certains éléments de son administration.

**Transition.** Avant la création du SCRS en 1984, son travail relevait de la responsabilité de la GRC, qui fournissait les locaux nécessaires et certains services centraux comme l'administration financière. Le SCRS a dû se doter de ses propres installations et services. Dans certains domaines, il a fallu adapter les systèmes de la GRC aux besoins d'une organisation de plus petite taille.

- le budget du SCRS (plan opérationnel pluriannuel);
- le recrutement, la formation et le perfectionnement au SCRS;
- l'utilisation du polygraphe («détecteur de mensonges»);
- les actes ou menaces d'actes terroristes au Canada;
- les mandats judiciaires;
- les ententes conclues entre le SCRS et la GRC et d'autres organismes;
- les directives données au SCRS par le ministre;
- le triage sécuritaire;
- l'utilisation par le SCRS des sources d'information accessibles à tous;
- les opérations antiterroristes et la question des participants involontaires; et

Le fait d'être exposés à la nouveauté et au défi que comportent le contrôle et l'obligation de rendre compte au Parlement devrait représenter une expérience positive pour les membres du Service. Quant à nous, la distinction qui s'impose entre, d'une part, les fonctions de surveillance exercées dans un climat créateur et constructif et, d'autre part, l'ingérence dans les opérations et la gestion quotidiennes du Service devrait devenir de plus en plus nette. À cet égard, nous déclarons sans ambages que nous reconnaissons le rôle exclusif de la haute direction et du directeur du SCRS pour ce qui est des opérations et de la gestion du Service.

De cette interaction devrait ressortir entre les deux organismes, le genre de tension saine et créatrice qui se fonde sur le respect mutuel et la recherche de l'excellence dans l'exercice des mandats respectifs que leur donne la loi dans l'un des domaines les plus délicats qui soient.



Nos relations avec le SCRS s'améliorent, et nous sommes encouragés par les efforts consciencieux que font certaines personnes au sein du Service afin d'établir un climat de respect mutuel et de collaboration dans l'exercice de nos mandats respectifs. On semble toutefois persister à croire au sein du Service que le Comité et l'inspecteur général constituent une présence quelque peu gênante, que le processus comporte un risque d'auto-alimentation\* et qu'il sera peut-être nécessaire d'en discuter aux niveaux les plus élevés à l'occasion du dépôt de chaque rapport annuel\*\*. Nous croyons que cette attitude est injustifiée, et nous sommes d'accord avec l'inspecteur général, qui est d'avis que les cadres du SCRS devraient éviter de faire ce qui pourrait être considéré comme une invitation imprudente à une intervention politique à l'égard de la façon dont les responsabilités de surveillance établies par la Loi devraient être assumées. Le Parlement pourra s'exprimer largement à l'occasion de l'examen de la Loi qui devrait avoir lieu dans trois ans. Entre-temps, nous croyons que les relations entre le Service et nous-mêmes s'épanouiront à mesure que nous nous familiariserons avec le rôle et les responsabilités de chacun.

\* commentaire du directeur du SCRS dans son rapport annuel de 1985  
 \*\* *ibid.*

amen par polygraphe. Comme nous précisons au chapitre II, nous voyons que le programme d'examen «montaire» par polygraphe des employés actuels du SCRS ne devrait être maintenu, et que l'examen des rues du SCRS par la même méthode devrait cesser, au moins qu'à ce qu'une étude objective et approfondie ait été effectuée et que le directeur général et le gouvernement ent en mesure de déterminer si cette unique devrait être employée par organismes canadiens. Dans l'affirmative, il faudra préciser les circonstances et les règles en vertu desquelles il pourra se faire.

**Étude du SCRS face au processus kamen.** Si le SCRS éprouve un laise à l'égard de sa transformation d'organisme civil, son malaise est ore plus grand à l'égard du processus d'examen indépendant. Les organismes de renseignement de sécurité nombreux pays, y compris certains plus grands alliés du Canada, ne pas habitués à être surveillés par un groupe de personnes étrangères à nos activités. Il est néanmoins de en plus courant dans les démocraties occidentales de recourir au conseil civil afin de maintenir l'équilibre cat entre l'efficacité des services de renseignement de sécurité et la protection des droits et libertés de chaque

ven.

Toutefois, nous avons été étonnés de la longueur du traitement des demandes par le SCRS (jusqu'à neuf mois) alors qu'à sa création, le Service visait un maximum de trois mois. Les détails pertinents à cet égard se trouvent au chapitre II. Bien que le problème puisse en partie être attribué à l'insuffisance des ressources et au fait que certains ministères demandent des habilitations de sécurité qui ne sont pas vraiment nécessaires, le SCRS doit porter une partie du blâme pour les retards et les difficultés que ceux-ci causent aux employés actuels et futurs du gouvernement dont les possibilités d'avancement sont bloquées pendant qu'ils attendent de recevoir leur habilitation de sécurité.

Les changements que le gouvernement se propose d'apporter au programme de triage sécuritaire, et qui doivent bientôt être mis en oeuvre par suite de la Révision des politiques en matière de sécurité (RPMS), pourront contribuer à réduire le nombre global de personnes faisant l'objet d'un triage aux fins de la sécurité nationale. Mais ces changements pourraient en contre-partie exiger le recours à des années-personnes supplémentaires au sein du SCRS. Même si les propositions du programme de RPMS visent à apporter des améliorations importantes à la politique actuelle et même si elles prévoient une plus grande optimisation des ressources dans cet important secteur, nous ne sommes pas du tout persuadés que les ressources globales du SCRS en subiront des retombées positives. Si tel est le cas, nous pensons que le SCRS n'aura d'autre choix que de consacrer une plus grande partie des ressources de son programme opérationnel au triage sécuritaire.

**Triage sécuritaire au MDN.** Au ministère de la Défense nationale (MDN), les enquêtes sécuritaires ont été loin d'atteindre les normes du SCRS. Après avoir examiné 16 plaintes concernant des refus d'habilitation par le MDN, nous avons conclu que de nombreuses évaluations de sécurité négatives prenaient en fait la place de décisions concernant la gestion du personnel. Cette question est approfondie au chapitre III.

**Triage sécuritaire.** Au cours de l'exercice de nos fonctions de contrôle et d'examen des plaintes, nous avons eu l'occasion d'observer de très près les travaux d'évaluation de sécurité effectués par le SCRS pour le compte des ministères et des organismes. Dans la plupart des cas, nous avons été impressionnés par la qualité et la profondeur des enquêtes sur le terrain et des entrevues menées par le Service. Nous avons toutefois reçu une plainte selon laquelle le SCRS a secrètement enregistré les propos d'un fonctionnaire interrogé; il s'agit là d'une pratique tout à fait inacceptable qui doit cesser immédiatement.

Si l'on ne tient pas compte des plaintes qui nous ont été adressées, l'examen de plus de 100 dossiers ouverts depuis la création du SCRS le 16 juillet 1984 ne fait ressortir aucun cas où le Service aurait exercé ses pouvoirs d'enquête «de façon abusive ou inutile» ou aurait recueilli des renseignements inutiles ou excessifs.

En raison de l'étendue de ces problèmes et de la possibilité qu'ils nuisent sérieusement au fonctionnement du Service au Québec et dans la région de Capitale nationale, le solliciteur général nous demandait, le 19 mars 1986, de procéder à une étude spéciale afin d'en déterminer l'ampleur au sein du SCRS et de faire des recommandations visant à apporter une solution aux imperfections que nous pourrions découvrir. Nous avons répondu favorablement à la requête, le 24 mars 1986, en considérant la lettre et le mandat du solliciteur général comme une demande de «rapport spécial» faite en vertu de l'article 54 de la Loi. Nous sommes heureux que le solliciteur général ait discuté de la demande avec le directeur du SCRS, qui a donné son appui à l'étude et à l'enquête Comité.

Nous pensons pouvoir présenter nos conclusions et nos recommandations au solliciteur général au début de l'automne 1986.

Nous nous posons également des questions à l'égard de la capacité de la

GRC en matière de renseignement de sécurité; la Gendarmerie peut mener

des activités parallèles à celles du

SCRS, ce qui pourrait entraîner un

double emploi et même entrer en con-

flit avec le rôle primordial que le Par-

lement a confié au Service. Le Comité

n'a aucun pouvoir de contrôle direct

sur la GRC, sauf lorsque les activités

de celle-ci empiètent sur les fonctions

du SCRS. Par comparaison, en effet,

le contrôle indépendant exercé sur la

GRC est minime : il n'y a ni inspec-

teur général, ni comité de surveillance,

ni rapport annuel présenté au Parle-

ment, ni de recours indépendant offert

au public. D'autre part les critères

permettant d'obtenir des mandats

judiciaires pour intercepter les com-

munications sont moins sévères. Il est

encourageant de constater que le

directeur du SCRS et le commissaire

de la GRC se consultent réguliè-

ment sur les responsabilités de leurs

organismes respectifs en matière

d'antiterrorisme afin de réduire au

minimum les chevauchements et les

contradictions. Nous nous contente-

rons de dire ici que les rôles respectifs

des deux organismes en matière

d'antiterrorisme devraient se complé-

ter; le SCRS se chargeant de la col-

lecte des renseignements et la GRC,

de faire enquête sur les infractions à la

sécurité et de prendre des mesures de

protection. Si les enquêtes menées par

la GRC empêchent le SCRS de

s'acquitter de ses fonctions, ce dernier

devra demander des instructions au

soliciteur général.

l'article 41 de la Loi.

syndicats et des avocats en vertu de

formulées par des particuliers, des

avons reçu de nombreuses plaintes

l'affaire au début de 1986, et nous

presse montrealaise ont été saisis de

de surveillance. Les tribunaux et la

perspectives de promotion des agents

primes, les procédures de griefs et les

cernant la pension de la GRC, les

divergentes à l'égard des droits con-

dans la région du Québec et d'opinions

généraux d'implanter le bilinguisme

lité, du présumé défaut des quartiers

un mélange de conflits de persona-

claire. Il semble cependant être dû à

problème n'a jamais été tout à fait

généraux du SCRS. La nature du

régional du Québec et les quartiers

pas au mieux entre le commandement

à constater que les relations n'étaient

Dès l'été 1985, nous avons commencé

**Bilinguisme et gestion du personnel.**



Certains se sont dits inquiets du fait que la transformation en organisme civil et l'importance qu'on lui accorde pourraient entraîner le retour massif du personnel supérieur du SCRS vers la GRC, en vertu de l'article 66 de la Loi (lequel devrait alors se faire le 16 juillet 1986 au plus tard). Mais nous croyons que la plupart des employés du SCRS considèrent que cette transformation est un pas dans la bonne direction et qu'elle favorisera leurs perspectives d'avancement. Il faut évidemment présumer que le SCRS disposera des ressources financières nécessaires pour mener à bien pareil mandat; nous espérons que le Conseil du Trésor et le gouvernement ne perdront pas cette question de vue.

**Relations avec la GRC. Le SCRS a** fait des progrès importants en ce qui concerne la clarification de ses relations avec les organismes chargés de faire respecter la loi et d'autres organisations en matière de lutte contre le terrorisme. Toutefois, il doit encore surmonter d'importants obstacles pour exécuter le mandat que la Loi lui a donné dans ce domaine. Nous sommes inquiets du fait que, au moment de la rédaction du présent rapport, le SCRS n'ait pas encore directement accès au Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Comme nous le soulignons dans notre dernier rapport annuel, cet accès est essentiel à la capacité opérationnelle des agents du

SCRS.

Nous ne pouvons accepter l'opinion du directeur du SCRS, qui soutient que pareilles critiques portent injustement atteinte au professionnalisme des employés de l'organisme qui proviennent de la GRC. Nous n'avons aucunement l'intention de ternir la réputation des membres du SCRS et de la gendarmerie, d'où la plupart d'entre eux proviennent. Au contraire, nous sommes les premiers à reconnaître la valeur de leur apport aux programmes efficaces actuellement en place dans le secteur du renseignement de sécurité. Mais nous avons également l'avantage d'être des personnes de l'extérieur bien informées, qui, après avoir eu la possibilité de se faire une bonne idée du fonctionnement interne du Service, ont conclu à l'unanimité que la transformation en un organisme civil ordonnée par le Parlement s'effectue entièrement. Nous manquons à notre responsabilité devant le Parlement si nous fermions les yeux sur cet état de choses.

Nous avons remarqué que plusieurs niveaux du SCRS, la direction notamment, ne sont pas disposés à y faire entrer des gens de l'extérieur. Bien que cette attitude puisse être justifiée par des préoccupations légitimes liées au maintien de la sécurité au sein du personnel, on peut croire que de nombreuses personnes au sein de l'organisation résistent encore à la transformation ordonnée par le Parlement.



## Sélection des cibles. L'inspecteur

général a constaté que la sélection des cibles du SCRS (en vertu de laquelle des enquêtes sont faites sur des individus et des organisations qui se livrent à des activités constituant une menace pour la sécurité du Canada) semble bien fonctionner, tout en respectant les droits et libertés des résidents canadiens visés. Nous sommes d'accord avec l'inspecteur général. Plus particulièrement, le système centralisé d'approbation adopté par le SCRS, les divers types d'enquêtes qui peuvent être autorisés, la durée des autorisations et la nature des renseignements qui doivent être présentés aux autorités centralisées nous laissent croire, de même qu'à l'inspecteur général, que le SCRS procède à la sélection des cibles de façon responsable et appropriée.

L'inspecteur général a proposé d'apporter quelques améliorations précises en ce qui concerne la qualité et la clarté des rapports et le rôle du conseiller juridique dans les décisions prises à l'égard de la sélection. Nous sommes d'accord avec ses propositions.

**Recrutement et formation.** Le recrutement et la formation de nouveaux agents de renseignement à l'Académie, Sir William Stephenson, de Borden, fonctionnent bien à presque tous les égards. L'établissement sera très utile au SCRS à long terme.

Toutefois, on ne recrute pas assez de francophones ni assez de femmes et le processus de mutations latérales vers le SCRS de personnes hautement qualifiées ayant des compétences particulières prend du retard. Par conséquent, le SCRS pourrait n'être à court terme que le prolongement de l'ancien service de sécurité de la GRC, et non l'organisme véritablement civil prévu par le Parlement.

**Transformation en organisme civil.** Le SCRS est inutilement méfiant et susceptible lorsqu'il s'agit de sa transformation en organisme civil. Bien que nous reconnaissons que ce processus, ordonné par le Parlement après la longue enquête d'une Commission royale et des débats parlementaires exhaustifs, ne va pas sans poser de problèmes transitionnels d'ordre pratique (ex., l'établissement de nouvelles relations institutionnelles, l'élimination progressive des systèmes administratifs communs à l'organisme et à la GRC), nous sommes déçus de la lenteur de la transformation.

Dans l'ensemble, et par la description qu'il fait de nos activités de l'année dernière, le présent rapport est le reflet de plusieurs des conclusions auxquelles nous sommes arrivés à l'égard du rendement du Service dans l'exercice de ses fonctions. Nous avons toutefois cru bon de mettre certaines conclusions en relief en faisant le bilan des activités du SCRS et du triage sécuritaire effectué par le ministère de la Défense nationale. On peut généralement dire qu'après 20 mois, le Service continue de progresser, et que son avenir est prometteur. Il subsiste toutefois encore quelques problèmes de transition.

### Activités opérationnelles. Dans la

mesure où cela peut être déterminé par le Bureau de l'inspecteur général et de façon indépendante, les activités opérationnelles du SCRS semblent avoir été conformes à la Loi et il n'y a pas lieu de croire que le Service a exercé ses pouvoirs de façon abusive ou inutile.

Agissements illicites. En 1985, les agissements illicites des membres du Service semblent avoir été limités, à une exception près, aux infractions au code de la route, et les amendes ont été payées en bonne et due forme. Quant à l'exception, la personne visée s'était fait passer pour un agent de la paix; le directeur a présenté un rapport au solliciteur général, au procureur général du Canada et à nous-mêmes. L'affaire a ensuite été réglée de façon satisfaisante par des moyens internes.

**Programme de contre-espionnage et programme antiterrorisme.** Le SCRS, dans le cadre de ces programmes, agit avec beaucoup de compétence et de professionnalisme en évaluant les renseignements et en donnant des conseils utiles aux fonctionnaires compétents. Toutefois, il est possible d'apporter des améliorations, malgré les restrictions budgétaires actuelles qui semblent limiter considérablement les capacités de fonctionnement du SCRS.

Dans notre rôle d'agent de surveillance du Parlement à l'égard des activités du SCRS, les contrôles que nous avons effectués ont été ponctuels plutôt que globaux. Nous avons cherché à garder une certaine indépendance vis-à-vis du Service et des autres intervenants directs du domaine du renseignement de sécurité canadien. Certes, nous avons dû adopter les règles et les méthodes normalement utilisées par tous les organismes oeuvrant dans ce domaine. C'est ainsi que nous avons exigé que tout notre personnel et nos conseillers juridiques aient les habilitations de sécurité nécessaires. Nous avons également assuré la sécurité des documents à caractère délicat. Par contre nous avons sciemment évité de nous intégrer au système et de donner l'impression d'en faire partie; nous sommes conscients que notre rôle consiste à expliquer le système au Parlement et au public sans nous cacher inutilement derrière l'excuse de la «sécurité nationale» pour éviter d'avoir à fournir des renseignements qui pourraient et devraient pourtant l'être dans l'intérêt du public.

Nous avons été largement aidés dans notre travail par notre personnel conscientieux et productif. Chaque membre apporte une contribution professionnelle importante et unique à l'équipe qui, collectivement et efficacement, effectue des recherches et nous fournit un soutien administratif. Comme partout ailleurs au gouvernement, nous avons dû apprendre à vivre avec les restrictions budgétaires, ce qui ne s'est pas fait sans difficulté. Nos problèmes de ressources sont loin d'être terminés, en raison notamment de l'augmentation de la charge de travail découlant du grand nombre de travaux que le solliciteur général nous a demandé d'effectuer en ce qui concerne les politiques et les pratiques en matière de bilinguisme et de gestion du personnel. Nous avons reçu le concours du Bureau du Conseil privé et du Conseil du Trésor qui nous ont fourni le personnel et les installations nécessaires.

Généralement parlant, notre mandat consiste à veiller à ce que le Service exécute son travail efficacement et dans les limites de la loi. Les tâches précises confiées au Comité en vertu de la Loi s'inscrivent dans deux grandes catégories :

Le chapitre IV renferme une description des autres activités, notamment les communications, la liaison et l'administration. Le chapitre V porte sur certaines grandes questions de principe.

**Contrôle.\*** En vertu de l'alinéa 38 a) de la Loi, le Comité est chargé de «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions» tandis que l'alinéa 38 b) et l'article 40 lui permettent d'effectuer ou (de) faire effectuer des recherches(...) afin de veiller à ce que les activités du Service soient conduites conformément à la présente loi, à ses règlements et aux instructions du ministre(...) et qu'elles ne donnent pas lieu à l'exercice par le Service de ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile». Notre travail dans ce domaine est décrit au chapitre II.

**Plaintes.** En vertu de l'alinéa 38 c), nous sommes chargés d'enquêter sur toutes les plaintes que nous recevons au sujet des activités du Service, sur les plaintes relatives aux refus d'habilitation de sécurité touchant l'emploi dans la Fonction publique, sur l'offre de biens et services au gouvernement fédéral et sur les questions d'immigration et de citoyenneté, ainsi que sur certaines plaintes portées auprès de la Commission canadienne des droits de la personne, dans la mesure où elles touchent la sécurité du pays. Au chapitre III, nous faisons rapport de nos travaux dans ce domaine.

\* Le terme anglais «oversight», est utilisé tant aux Etats-Unis qu'au Royaume-Uni pour désigner le contrôle et l'évaluation des opérations du renseignement de sécurité. Etant donné qu'il s'agit d'un terme largement adopté dans le milieu du renseignement, le Comité a décidé de l'utiliser lui aussi même s'il peut y avoir ambiguïté. En effet ce mot signifie également le fait de ne pas remarquer quelque chose.



Mais ce type de prévention a son prix : la possibilité de porter atteinte aux droits et libertés des Canadiens. Le Parlement en était conscient au moment de l'adoption de la *Loi*, et c'est pourquoi il a prévu diverses dispositions afin que ce prix ne soit pas trop élevé. Il faut un mandat judiciaire, par exemple, pour utiliser les moyens de surveillance les plus extrêmes (écoute électronique, ouverture du courrier, etc.). Le solliciteur général peut donner des instructions précises au directeur du SCRS à l'égard de la gestion du Service. Un inspecteur général est nommé pour voir si le Service observe ses règles générales en matière opérationnelle et pour faire état des cas où ce dernier aurait accompli des actes qui n'auraient pas été autorisés en vertu de la *Loi* ou qui auraient contrevenu aux instructions données par le ministre, ou encore des cas où il a exercé ses pouvoirs de façon abusive ou inutile. La *Loi* oblige enfin à rendre compte au Parlement par le biais du rapport annuel du SCRS, du certificat annuel de l'inspecteur général et du rapport annuel du Comité, lequel est présenté au solliciteur général, qui le dépose ensuite au Parlement.

### *Loi.*

À l'exception de l'obligation générale de rendre compte au solliciteur général, et à moins que la *Loi* ne soit modifiée, le seul examen complet du SCRS effectué par le Parlement se fait par l'entremise du Comité et de son rapport annuel. À certains égards, le Comité peut être considéré comme le prolongement du Parlement. Nous sommes nommés par le gouverneur en conseil et nous relevons en premier lieu du solliciteur général, mais « cette nomination est précédée de consultations entre le premier ministre du Canada, le chef de l'opposition à la Chambre des communes et le chef de chacun des partis qui y disposent d'au moins 12 députés » (paragraphe 34(1) de la *Loi*). Ces conditions préalables à la nomination constituent la garantie de notre caractère « tripartite ». De plus, notre expérience collective des activités parlementaires, du gouvernement et de la Fonction publique, de même que le rôle actif que nous continuons de jouer dans notre milieu et sur le plan professionnel justifient le fait que nous assumions le rôle de représentant du Parlement en vertu de la



# I. Introduction

## La préparation du rapport

Le présent document est le deuxième rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et le premier à porter sur une année complète. Il traite de nos activités durant la période qui s'est terminée le 31 mars 1986. Le premier rapport ne visait qu'une période de quatre mois, c'est-à-dire de notre nomination, le 30 novembre 1984, jusqu'au 31 mars 1985.

En cours de rédaction, nous avons pu nous inspirer des deux premiers rapports annuels que le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a présentés au solliciteur général; le premier portait sur la période allant du 16 juillet au 31 décembre 1984, tandis que le second visait l'année civile qui s'est terminée le 31 décembre 1985. Tous deux sont très volumineux. Fait remarquable, le deuxième rapport, beaucoup plus complet que le premier quant à l'analyse de fond, a été rédigé, imprimé, et présenté dans les deux langues deux mois à peine après la fin de l'année.

En plus des deux rapports du SCRS, nous avons reçu deux certificats que l'inspecteur général, M. Richard Gosse, a présentés au solliciteur général. Ils portent respectivement sur la période allant du 16 juillet au 31 décembre 1984 et sur l'année civile 1985. Ils sont eux aussi volumineux, ont nécessité des efforts considérables et ont été produits dans des délais très courts.

## L'agent du Parlement

plus.

Le rapport annuel et le certificat de 1985 nous ont été transmis par le solliciteur général à la mi-avril 1986. Nous disposons donc de six semaines pour étudier et analyser ces documents importants avant la date limite de notre propre rapport annuel imprimé dans les deux langues, conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (la *Loi*). Les délais de présentation adoptés par le Service, l'inspecteur général et nous-mêmes sont serrés. Nous croyons cependant qu'ils servent les intérêts du public car les données, les analyses et les conclusions contenues dans le rapport du Comité, qui sera ensuite présenté au Parlement et au public, seront raisonnablement à jour, l'écart entre la fin de la période visée par le rapport du SCRS et la présentation du nôtre au Parlement étant de six mois tout au plus.

Suite aux récents actes terroristes qui se sont produits au pays et à l'étranger, il n'est pas difficile de convaincre les Canadiens de la nécessité d'un service de renseignement moderne et efficace. L'an dernier, le Canada a vécu sa large part de tragédies causées par le terrorisme, la plus importante étant peut-être celle d'Air India en juin 1985. La nécessité de prévenir ce genre de tragédie confirme l'importance du rôle du SCRS dans la lutte contre le terrorisme.

## V. Grandes questions de principe

### Annexes

53	Activités à l'étranger .....
54	Employés du gouvernement, campus universitaires .....
54	Mandats d'urgence .....
55	Autres questions .....
57	A. Etude sur les programmes de recrutement, de formation et de perfectionnement du SCRS — Résumé .....
63	B. Directives ministérielles depuis le 16 juillet 1984 .....
65	C. Résumé des plaintes relatives à une habilitation de sécurité sur lesquelles le Comité s'est prononcé .....
75	D. Représentants syndicaux présents aux réunions tenues avec le Comité — Août et septembre 1985 .....
77	E. Texte d'un avis communiqué aux fonctionnaires — Novembre 1985 .....
79	F. Colloque universitaire — 10 octobre 1985 .....
81	G. Colloque à l'intention des conseillers juridiques — 8 mars 1986 .....
83	H. Personnel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité .....

# Table des matières

I.	Introduction .....	1
	La préparation du rapport .....	1
	L'agent du Parlement .....	1
	Bilan .....	5
II.	Contrôle .....	13
	Etablissement des priorités .....	13
	Ressources et administration du SCRS .....	13
	Recrutement, formation et perfectionnement du personnel .....	17
	Utilisation du polygraphe .....	18
	Réunions et enquêtes portant sur des cas particuliers .....	20
	Mandats judiciaires de la Cour fédérale .....	22
	Ententes entre organisations .....	24
	Directives ministérielles .....	26
	«CIPC» .....	27
	Habilitations de sécurité .....	28
	Sources d'information accessibles à tous .....	30
	Qualité des renseignements dans les dossiers .....	31
	Rapports annuels du directeur et certificats de l'inspecteur général .....	32
	Recherches à venir en matière de contrôle .....	34
III.	Plaintes .....	35
	Habilitations de sécurité .....	35
	Plaintes portées contre le SCRS .....	41
	Immigration et citoyenneté .....	43
	Affaires concernant les droits de la personne .....	43
	Questions relatives aux plaintes .....	43
	Conclusion .....	44
IV.	Sensibilisation et consolidation .....	45
	Liaison parlementaire .....	45
	Sensibilisation des fonctionnaires .....	46
	Séances d'information et consultations .....	46
	Expérience des pays étrangers .....	48
	Colloque universitaire .....	49
	Colloque à l'intention des conseillers juridiques .....	50
	Participation à des conférences .....	51
	Personnel du Comité .....	51
	Rapport financier .....	51



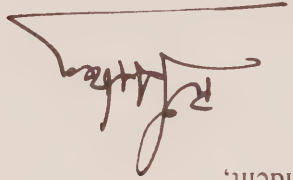
L'honorable Perrin Beatty, C.P.  
Soliciteur général du Canada  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Ministre

Conformément à l'article 53 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, je soumetts au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité qui se rapporte à l'année fiscale 1985-1986.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

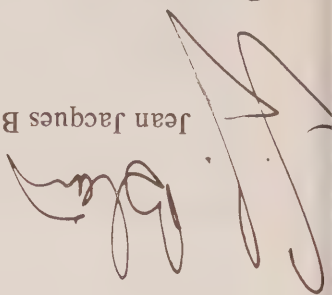
Le président,



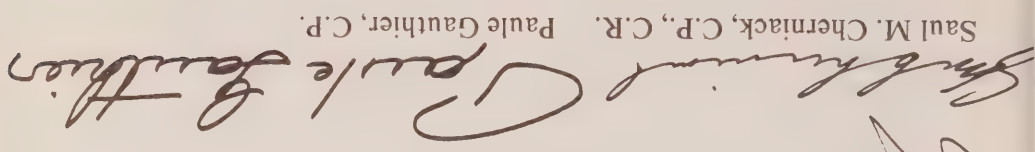
Ronald G. Atkey, C.P., C.R.



Frank McGee, C.P.



Jean Jacques Blais, C.P., C.R.



Saul M. Cherniack, C.P., C.R. Paule Gauthier, C.P.



Comité de surveillance des activités  
de renseignements de sécurité  
14<sup>e</sup> étage, 365 ouest, avenue Laurier  
Immeuble Journal (tour sud)  
C.P. 2430, Succursale «D»  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5W5

(613) 990-8441 — Les appels à frais virés sont acceptés et le standard  
téléphonique est ouvert de 7 heures 30 à 18 heures, heure  
d'Ottawa.

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1986  
N° de cat. JS 71-1/1986  
ISBN 0-662-54510

1985-1986

# Rapport annuel

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ





1985-1986

# Rapport annuel



COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

CAI  
SIR

- A56

SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

# Annual Report

---

1986-87

Canada











SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

# Annual Report

---

1986-87

---

---

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. JS71-1/1987

ISBN 0-662-55252-0

Security Intelligence Review Committee  
14th Floor  
365 Laurier Avenue West  
P.O. Box 2430, Station D  
Ottawa, Ontario  
K1P 5W5

(613) 990-8441: Collect calls are accepted, and the switchboard is open from 7:30 a.m. to 6 p.m., Ottawa time.

The quotation from *The RCMP and the Management of National Security* appears with the permission of the Institute for Research on Public Policy.

---



---

---

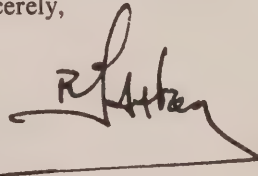
June 22, 1987

The Honourable James F. Kelleher, P.C., M.P., Q.C.  
Solicitor General of Canada  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

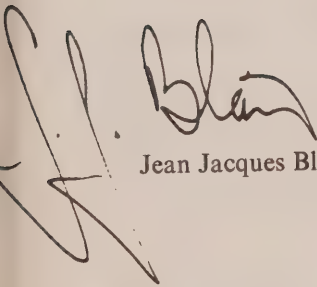
Dear Mr. Kelleher:

Pursuant to section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, we hereby transmit to you the annual report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1986-87, for submission to Parliament.

Yours sincerely,




Ronald G. Atkey, P.C., Q.C.  
Chairman



Jean Jacques Blais, P.C., Q.C.



Frank McGee, P.C.



Saul M. Cherniack, P.C., Q.C.



Paule Gauthier, P.C.

---

---

*Quis custodiet ipsos custodes?*

(Who is to guard the guards themselves?)

*Juvenal*

---

# Contents

---

<b>1.</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
	Mandate .....	1
	Relations with CSIS .....	2
	How We Operate .....	2
	On the Record .....	3
	Balance .....	3
<b>2.</b>	<b>Oversight .....</b>	<b>5</b>
	Formal Controls .....	5
	Ministerial Instructions .....	6
	CSIS Annual Report and Certificate of the Inspector General .....	6
	The Oversight Process .....	7
<b>3.</b>	<b>How CSIS Knows .....</b>	<b>9</b>
	Behind Federal Court Warrants .....	9
	Counting Them Up .....	10
	Other People's Mail .....	11
	Emergency Warrants .....	12
	Open Sources .....	12
	Canadian Police Information Centre .....	14
	Academe and Officialdom .....	15
	Inter-Organizational Arrangements in Canada .....	16
	Foreign Arrangements .....	17
	Unlawful Acts .....	18
<b>4.</b>	<b>What CSIS Knows .....</b>	<b>21</b>
	Legal Limits .....	21
	Inherited Information .....	21
	Retirement of Old Files .....	22
	Foreign Intelligence .....	23
	Incidental Information .....	24
<b>5.</b>	<b>What CSIS Does .....</b>	<b>25</b>
	Spin-Off Information .....	25
	CSIS in Court .....	25
	Assistance to Police .....	26
	Relations with the RCMP .....	27
	Airport Security Alert .....	28
	Foreign Liaison Officers .....	29
	Persona Non Grata .....	29
	The Public Interest .....	30
	Front Organizations .....	30

---

<b>6.</b>	<b>Counter-Subversion Operations</b>	<b>33</b>
	Principles and Law	33
	How We Proceeded	34
	Transition	34
	Resources	35
	Human Sources	35
	Targeting	35
	Files on Individuals	38
	Dissemination of Information	39
	Five Organizations	39
	Two Paths	40
<b>7.</b>	<b>CSIS Itself</b>	<b>41</b>
	Resources and Administration	41
	Civilianization	42
	Who Is Recruited	43
	Time Out at the Academy	44
	Bilingualism and Equitable Participation	44
	The First Class	45
	Building Morale	46
	Polygraph Examinations	46
<b>8.</b>	<b>Closing the Gaps</b>	<b>49</b>
	Official Languages	49
	Staff Relations	52
<b>9.</b>	<b>Complaints</b>	<b>55</b>
	Kudos for Defence	55
	Security Clearances	55
	Complaints against CSIS	56
	Immigration and Citizenship	57
	Quality of Investigations	57
	Immigration Act Study	59
	The New Security Policy	59
<b>10.</b>	<b>Tidying Up</b>	<b>63</b>
	Answering to Parliament	63
	Outreach	63
	Meetings and Conferences	63
	Personnel	64
	Financial Report	64

---

---

<b>11. Looking Ahead .....</b>	<b>67</b>
Five-Year Review .....	67
The Extent of Oversight .....	67
A Last Word .....	69

**Appendices**

A: Ministerial Directives and Directions, 1986-87 .....	71
B: Case Histories .....	73
C: SIRC Personnel .....	77



---

---

---

---

# 1. Introduction

---

Independent, external review of security intelligence is a recent development in all the democracies. Here in Canada, it goes back only three years, to 1984, when Parliament adopted the *Canadian Security Intelligence Service Act (CSIS Act)*.

Under this *Act*, the responsibilities of the RCMP Security Service were transferred to a new Canadian Security Intelligence Service (CSIS). Our Committee, the Security Intelligence Review Committee (SIRC), was appointed to provide external oversight. An Inspector General was appointed to provide internal oversight and to report to the Solicitor General.

As pioneers entering a new area of public administration, we first faced the challenge of finding our bearings. This was very much reflected in our first two annual reports.

However, we are now beginning to zero in as we pass the mid-point of our five-year mandate. We are now equipped to analyse statistics on CSIS operations, to detect trends. We have also carried out major studies—on counter-subversion, for example—in addition to pursuing dozens of issues through written inquiries and interviews with CSIS officials.

**On Course.** We hope that readers of this annual report will share the sense that external review is now firmly on course. We touch on more topics and do so in greater depth than in our two previous reports.

Some themes will be familiar from our past reports. Our firm belief that CSIS is not making enough use of open sources as an alternative to covert investigations is just one example. We have also continued to report the total number of new warrants and renewals granted to CSIS by the Federal Court of Canada.

Among the subjects we have examined in greater depth are the counter-subversion program, particularly the way targets are chosen, relations between CSIS and the RCMP in counter-terrorism operations, and civilianization.

We feel mounting concern that civilianization is proceeding too slowly because of heavy recruitment of ex-police-officers. This can only perpetuate the law-enforcement approach that Parliament intended to change when it adopted the *CSIS Act*.

## Mandate

In general terms, our mandate is to see that the Service carries out its work effectively but without unreasonable or unnecessary intrusions on individual rights. Specific tasks spelled out for us in the *CSIS Act* fall into two broad areas—oversight and complaints.

**Oversight.** Paragraph 38(a) of the *CSIS Act* directs us “to review generally the performance by the Service of its duties and functions” while paragraph 38(b) and section 40 permit us “to arrange for reviews to be conducted, or to conduct reviews” with a view to “ensuring that the activities of the Service are carried out in accordance with this *Act*, the regulations and directions issued by the Minister ... and that the activities do not involve any unreasonable or unnecessary exercise by the Service of any of its powers”.

---

Chapters 2-8 of this report describe what we did last year to fulfil our oversight mandate.

Oversight does not mean that we are a kind of board of directors for CSIS. We do not hesitate to give advice, privately when circumstances dictate and publicly, when we can, through our annual reports and in testimony before Parliamentary committees.

But we do not set policy or issue orders. Nor would we want to, for that would make us active players in security intelligence and remove the freedom to criticize that is our *raison d'être*.

**Complaints.** Paragraph 38(c) directs us to investigate complaints that anyone makes about the activities of the Service, complaints about the denial of security clearances in Public Service employment, in the supply of goods and services to the federal government and in immigration and citizenship matters, as well as to investigate the security aspects of certain complaints lodged with the Canadian Human Rights Commission.

Chapter 9 of this report covers our work in this area, and summary case histories are set out in Appendix B.

## **Relations with CSIS**

The price of our independence is an arm's-length relationship with CSIS and other participants in the Canadian security intelligence establishment.

Independent, external oversight is the price that CSIS pays for its wide powers.

The Service provides us with the information we ask for, but it remains distant and wary. This is not necessarily a bad thing; too close a relationship could make it difficult for us to maintain our independence.

## **How We Operate**

The *CSIS Act* provides that members of our Committee shall be appointed by the Governor in Council following consultations by the Prime Minister with the Leader of the Opposition and the leader of each party with 12 or more members in the House of Commons.

In making the initial appointments, the Prime Minister gave these consultations a very wide scope and invited the Leader of the Opposition and the Leader of the New Democratic Party to nominate one member each while he himself nominated three members. The approval of all three leaders was sought for the complete slate. As a result, our Committee is clearly tri-partisan.

Once the appointment process was completed, however, we found it desirable to leave partisan considerations at the door. For the most part, we operate collegially, by consensus, in our oversight role. Also, the fact that we are part-timers, active in our communities and in private life, outside of government circles in Ottawa, makes it easier to focus on our task in a non-partisan way when we meet.

---

Complaints are usually heard by a single Committee member. While we all see the final reports, we provide legal and editorial comments only. We do not seek to discuss or amend the rationale or conclusions, following the rule that only the person who has heard the evidence at first hand can give each element in the case its proper weight. Under our conflict of interest rules, no Committee member participates at all in a case in which he or she has any advance knowledge of or association with the individual concerned.

## **On the Record**

We have made Juvenal's much-quoted line "Who is to guard the guards themselves" the epigraph of this report. We were thinking of our relationship with CSIS. But it could be applied to us too. Parliament and Canadians must rely in large part on our Committee and the Inspector General to ensure that individual rights and freedoms are protected in the security intelligence field.

That is why, in preparing our annual report, we try to put as much as possible on the public record. The more we tell, the better Parliament and Canadians will be able to judge for themselves.

We are, of course, constrained by the statutory requirement to avoid revealing anything that would compromise national security. Under the *Act*, CSIS reviews the draft report and advises us about any information that it believes might do so. Some detailed supporting information is left out of the published report as a result of this process, but we do not feel that anything of great significance has been lost.

## **Balance**

Annual reports by oversight or auditing bodies usually provide a litany of criticisms rather than a balanced picture. This is to be expected.

In addition, our annual report is constrained by our inability to comment on CSIS's successes, for national security reasons. There have been a number of successes, particularly in the fields of counter-espionage and counter-terrorism.

This report is not, therefore, a complete picture; it is a view through slightly parted curtains. If we were able to pull the drapes wide open, we would include much more information on the important and effective work accomplished day in, day out by the Service. It is an important national institution worthy of continued public support.

The dedication and professionalism of CSIS employees is impressed upon us anew at every contact we have with them from one end of the country to the other.

---

---

---



---

## 2. Oversight

---

Does CSIS protect the national interest as effectively as possible? Is it efficient—in terms of both management goals like financial integrity and policy goals like “civilianization” and official bilingualism? Does it give enough weight to individual rights and freedoms?

In its simplest terms, our oversight mandate is to keep a running score on these questions on behalf of Parliament and the Canadian people. Our particular role is to watch over the delicate balance between national security and individual freedoms.

Oversight is the topic of this chapter and the six that follow. We begin with formal controls on CSIS. We then deal with various issues loosely grouped under three headings: gathering information, managing information and putting information to use. An in-depth study that we made of CSIS’s counter-subversion program overlaps all these themes, so it has a chapter of its own. We conclude with a review of some internal management issues and a chapter on a major study that we undertook, at the request of the Solicitor General, on official languages and staff relations issues in CSIS.

### Formal Controls

Because of its wide powers of investigation and the secrecy that unavoidably surrounds much of its work, CSIS comes under a variety of controls, both judicial and administrative.

Before using its most intrusive powers, it must convince a judge of the Federal Court of Canada to issue a warrant (Part II of the *CSIS Act*). Indeed, it must first convince the Solicitor General, whose personal approval is required for each warrant application.

There are a number of other circumstances when CSIS requires the personal consent of the Solicitor General to do something—before it enters into an agreement with a province, for example (section 17 of the *Act*).

In addition, the Solicitor General issues instructions to CSIS on the conduct of particular cases or of entire classes of cases (subsection 6(2) of the *Act*).

The Solicitor General has his own watchdog on CSIS, the Inspector General (sections 30-33 of the *Act*). The Inspector General issues an annual certificate setting out whether he is satisfied with the secret annual report that the Director of CSIS makes to the Solicitor General, whether the Service has remained within the *Act* and the Solicitor General’s instructions in its operational activities and whether it has made unreasonable or unnecessary use of its powers.

Our oversight mandate takes in all these controls (section 38 of the *CSIS Act*). We examine the Solicitor General’s instructions, the annual report of the Director and the certificate of the Inspector General, and we keep an eye on warrants.

Warrants are dealt with in the next chapter. In this chapter we briefly report our observations on the other formal controls.

---

## Ministerial Instructions

Two kinds of instructions are issued by the Solicitor General—ministerial directives and ministerial direction. Directives are policy statements, laying down how operations of a given class are to be handled. They usually require that certain matters be referred to the Solicitor General for decision on a case-by-case basis.

Direction, on the other hand, typically takes the shape of correspondence on specific cases, in which the Solicitor General may incidentally provide policy guidance or establish precedents that can be applied to other cases.

In last year's annual report, we indicated that we had a number of outstanding questions after reviewing the Compendium of Ministerial Direction containing all known directives and direction to the former RCMP Security Service and to CSIS. We are satisfied with the answers that CSIS and the Ministry of the Solicitor General have given us since then.

We also indicated last year that CSIS was reviewing the Compendium, looking for things that might have to be amended to conform with the *CSIS Act*. We understand that the task is now nearly complete, and we look forward to receiving the results.

**New Business.** We received copies of nine new directives and directions in 1986-87. A list can be found in Appendix A to this report. Two arrived late in March, and we were unable to examine them before the end of the fiscal year under review. We are satisfied that those we had a chance to study do not involve any unreasonable or unnecessary use of the Service's powers, nor do they impinge unduly on individual rights or privacy.

The Solicitor General also advised us in 1986-87 that seven directives and directions had been withdrawn. One, dealing with security assessments, has been replaced with new instructions. The others had also been overtaken by events.

As part of our review of statistics on operational activities, we now monitor the number of operations approved by ministerial directives. This will bring to light any significant changes that we need to look into more deeply.

From our experience, we are able to say that operations so sensitive that they require explicit ministerial authority are not numerous.

However, we discovered during 1986-87 that we had not been receiving copies of all documents that we consider ministerial directives or ministerial directions. The difficulty lay in a narrow interpretation that was being given to the legal description of these instructions.

At our request, CSIS is now reviewing all correspondence with the Solicitor General so gaps in our files can be filled in and we do not face the same problem again.

## CSIS Annual Report and Certificate of the Inspector General

We have examined both the annual report of the Director to the Solicitor General and the certificate of the Inspector General for the calendar year 1986, and we are satisfied that they provide a realistic overview of the Service's work.

---

---

Because of their classification—Secret in the case of the annual report, Top Secret in the case of the certificate—we cannot disclose their contents.

However, what we learned from them has provided additional depth to the observations we make on our own authority in this report and will help to guide our continuing oversight activities.

We take this occasion to express our appreciation for the energy, industry and thoroughness shown by the Inspector General.

## **The Oversight Process**

We conclude this chapter with a few facts about our oversight operations generally.

**Computer Age.** We entered the computer age in 1986-87, getting the data-processing capacity we need to carry out our mandate “to compile and analyse statistics on the operational activities of the Service” (subparagraph 38(a)(vii) of the *CSIS Act*).

Security considerations put a strict limit on how much we can say about what we learn through statistical analysis.

However, we have continued our practice of reporting warrant statistics (page 10 of this report). And statistical analysis also lies behind much of what we say about the extent to which CSIS has used various investigative tools, the CSIS budget and spending, the effects of the *CSIS Act* on operations, and progress towards civilianization.

The value of statistical analysis is that it gives us a basis for putting pertinent questions to CSIS without requiring us to undertake the impossible task of examining every operation.

Statistics have been secured from CSIS on resource allocation, warrants, the use of sources, campus operations, personnel, the targeting of groups and individuals for investigation, illegal acts and other matters. Most data is provided on a quarterly basis.

In most fields, we had data for only one quarter in 1986-87, so our analytical work was necessarily limited. It was, of course, impossible in these cases to plot trends. As we accumulate more information, we expect statistical analysis to be an important tool in oversight.

None of the data we have seen suggested an unreasonable or unnecessary use by the Service of its powers.

**Formal Inquiries.** We make formal, written inquiries to CSIS—145 of them in 1986-87. At year-end, only 18 were awaiting answers.

We derive our questions from many sources. Some are suggested by our own research, of course, and some emerge from our investigation of complaints.

---

---

Others are prompted by news reports—for example, in 1986-87, stories about alleged fund-raising for Contra rebels in Nicaragua, recruiting by the white-supremacist Aryan Nation, alleged surveillance of a peace activist who met with a suspected Soviet agent, immigration applications from people alleged to have been involved in torture and murder in Chile, and many more.

We kept a watching brief on investigation of the Air India disaster of June 23, 1985. There is, unfortunately, nothing we can say publicly, beyond giving an assurance that we will continue to follow developments.

We also pursue with CSIS questions put to the Director by members of Parliamentary committees, which he cannot answer in such public forums. Some of those that came up when the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General questioned the Director on December 11, 1986, have been answered to our satisfaction; we are waiting for responses to the rest.

**Briefings.** We met as a Committee with the Solicitor General, and the Chairman met frequently with the Solicitor General, the Deputy Solicitor General, the Director of CSIS and the Inspector General.

We make a point of holding our regular meetings in various cities across Canada, and we take advantage of these occasions to visit local CSIS offices, where we meet management and staff and are briefed on operations. In 1986-87, we visited the Ottawa Region, the Prairie Region in Edmonton, the Atlantic Region in Halifax, the Quebec Region in Montreal and the Toronto Region.

Our visit to Montreal came in November, in the last stages of our special study on official languages and staff relations in CSIS (reviewed in Chapter 8). Discussions with both managers and staff there helped give us a feel for the situation when we sat down to write our report on this inquiry.



---

### 3. How CSIS Knows

---

This chapter focusses on information-gathering by CSIS and some issues it has raised.

#### Behind Federal Court Warrants

To make use of its most intrusive powers, CSIS requires warrants issued by judges of the Federal Court of Canada. These powers include wiretapping, eavesdropping by microphone, capturing optical images, intercepting recorded communications, searching for documents and paraphernalia, and intercepting mail.

Though not required by law to do so, we read some affidavits sworn in support of warrant applications.

But the affidavits have already been seen by both the Solicitor General and by judges of the Federal Court of Canada before they reach us, so we started to go behind the affidavits to examine the operational files on which they are based.

Because these files are not seen by anyone outside the Service except the Inspector General and us, this provides a distinct second line of defence against unreasonable or unnecessary use by CSIS of its powers.

We found that affidavits were generally factual but, not surprisingly, tended to present the case for the use of intrusive techniques rather than a balanced ledger of pros and cons.

**Devil's Advocate.** When CSIS asks for a warrant, there is, of course, no advocate for the target.

We are informed that the Solicitor General makes sure, in reviewing warrant applications, that everything being sworn to is an ascertainable fact, not merely a conclusion the investigator has drawn from the facts, and he sends some applications back for amendment before he lets them go to the Federal Court. Indeed, we are informed that he has rejected some requests outright. We welcome his vigilance.

We are also mindful of the role played by the presiding Federal Court judge in each case. While no applications have been turned down by the Court, searching questions have been asked from the bench and conditions designed to protect individual rights have been imposed in the order granting the warrant (see, for example, page 20 of this report).

But the controls now exercised by the Solicitor General and by judges are no stronger than the personal commitment of the people involved. As for us, our review comes after the fact; if there were ever flagrant abuse, we could make our concern known to Parliament, but too late to stop it from taking place.

The Solicitor General, in consultation with CSIS, should consider whether there ought to be a "devil's advocate" at some stage of the procedure—either before the Federal Court or before the Solicitor General himself—to argue the case against the warrant.



---

This is something that Parliament too might consider when the *CSIS Act* gets its five-year review in 1989.

**Basket Clauses.** Generally speaking, targets are named in warrants. The location where a warrant can be exercised is specified. "Basket clauses" allow intrusive powers to be used at the same location against unnamed associates of the target, who may be identified only after the warrant is granted. Otherwise CSIS would have to return to the Federal Court for a new warrant each time an associate of the target surfaced.

The Inspector General is currently looking into the issue of who can designate targets under basket clauses in warrants.

We too have a concern about the use of basket clauses and are looking into it. The first question is whether it is acceptable at all. If so, the next question is who within CSIS—or the Ministry of the Solicitor General—should have the power to designate additional targets not named in the warrant.

### Counting Them Up

As part of our oversight routine, we have started to compile quarterly statistics on warrants. With our new computer capacity, we can now examine the use of warrants in the aggregate and broken down by types of powers, regions and targets. Aggregate figures for the calendar years 1985 and 1986 are shown in Table 1.

**Table 1. New and Renewed Warrants Granted to CSIS, 1985 and 1986**

	<u>1985</u>	<u>1986</u>
New warrants	82	94
Warrants renewed	27	11
Total	109	105
Average duration of warrants (days)	173.6	162.2
(Source: CSIS)		

Raw data such as we provide here do not permit meaningful comparisons with pre-1985 warrant statistics.

Before the *CSIS Act* took effect on July 16, 1984, warrants for security intelligence investigations were issued under the *Official Secrets Act*. Each of these warrants ordinarily permitted the use of one power against one target.

Warrants issued since then under the *CSIS Act* can be far more sweeping. One of these warrants can authorize the use of many powers against many targets.

---

**Maximum.** We are discussing with CSIS the best ways to present the maximum amount of information to the public about warrants and the use of intrusive powers.

We continue to have some concern that aggregate warrant statistics under the *CSIS Act* do not give as accurate a picture of the level of intrusive activities as did the statistics that used to be published under the *Official Secrets Act*.

We get enough information from CSIS to let us develop more revealing statistics ourselves and publish them. But without evidence of abuse, we respect the Service's position that the full story cannot be told without divulging information of significant intelligence value.

This is another issue that Parliament may want to take up when the *CSIS Act* gets its five-year review in 1989.

### **Other People's Mail**

We made a particular study of mail-opening. After the outcry a few years ago over illicit mail-opening by the RCMP, some Canadians were uneasy when CSIS got the legal power to intercept mail, even if this power was subject to the same warrant requirements as any other intrusive activity.

They may have imagined squads of men and women in trench coats and slouch hats, huddled over tea-kettles, steaming open letters to somebody's Aunt Tillie and solemnly recording tidbits of family gossip.

The picture we got was quite different. Apart from the fact that tea-kettles have been overtaken by high-tech methods, very few envelopes had been opened by the end of 1986.

We have reason to expect that mail interception will increase. Only technical difficulties prevented the Service from intercepting the mail of two further targets in 1986. As 1987 began, CSIS held some warrants granting mail-opening powers, ready for use as the need presented itself. A single warrant can cover more than one address.

CSIS says it intends to use this power only when there is reason to suspect that an individual or organization is using the mail to further a threat to national security.

We will continue to monitor mail-opening.

Canada Post is cooperating with CSIS, and a formal memorandum of understanding between the two organizations is being prepared. It will come to us in due course for examination.

We would be pleased to see provisions for cooperation at a less intrusive level than the interception of mail. Tracing, for example. Canada Post is in a position to provide CSIS with lists of the names and addresses that targets correspond with. One issue is whether this, too, should require a warrant.

---

## Emergency Warrants

Before leaving the use of intrusive powers, we raise once more the question of emergency warrants.

An application for a warrant ordinarily originates with an investigator. There is internal review by senior officers and by a formal Warrant Review Committee. Under the *CSIS Act*, each application must be approved by the Solicitor General personally before it goes to a judge of the Federal Court.

Cumbersome as it sounds, this procedure has been streamlined enough to ensure that whenever CSIS has needed a warrant, it has been able to get one in time. Sooner or later, though, an operation is bound to be weakened because a warrant could not be secured quickly enough.

**Could This Happen?** In our last annual report we outlined a scenario in which CSIS heard at the last minute about a terrorist stopping over briefly in Canada between flights. An instant warrant might be needed so that meetings the terrorist held during the stopover could be monitored. This is the kind of occasion when current procedures may be too slow.

We suggested that the *Act* might be amended so that the Director of CSIS could issue a warrant himself in emergencies, subject to speedy review—within 48 hours, say—by a judge of the Federal Court. We suggested that there should also be an early report to the Solicitor General and to us.

We still believe that special circumstances call for special measures and that some emergency warrant procedures should be written into the *Act*.

To help Parliament when the *Act* gets its five-year review in 1989, we have started to compile statistics on the length of time it takes to obtain warrants. These statistics could help pinpoint any bottlenecks in the system as well as document the need for special measures.

## Open Sources

One way that CSIS can limit its reliance on intrusive powers is by mining open sources like scholarly publications and the mass media, both foreign and Canadian.

We are far from satisfied that CSIS takes open sources seriously enough as an alternative to undercover work. The use of open sources remains a pale imitation of what the McDonald Commission envisaged and what we have repeatedly urged for the sake of both effective security intelligence operations and minimum intrusion on personal privacy and freedoms.

We acknowledge that the Service started to create reference sections in regional offices in 1986-87 and that it expanded the Open Information Centre at Headquarters.

---

This Centre now has a technical services section, a research unit, an Emergency Operations Centre and two reference units. A User Committee was established to help the Centre stay abreast of the Service's real needs, and additional staff was appointed. Some vacancies remain but the key positions have been filled.

**Bilingual Service.** In particular, we are pleased that the Open Information Centre now employs more bilingual staff and plans an increase to three from one in the number of French-language computer data bases it has access to.

As we note elsewhere in this report (Chapter 8), the Service has lagged badly in giving its Francophone and Anglophone employees equal opportunities to work in their own languages, and every step toward this goal is welcome.

However, services available in French are still far less than those available in English, and we urge all possible speed in carrying out plans to increase the volume of French-language information and services in French. In particular, we hope that a greater use of foreign French-language open media will ensue.

**Research.** In general, we believe that the Service is not making the most of its opportunities to use open sources.

The research unit gives us great concern. In our last annual report, we noted that the Service had preferred to select researchers from among its "street-wise" intelligence officers, and we suggested that experienced, university-trained professionals would be more appropriate choices.

This point unfortunately needs to be made again. For, although new researchers appointed to this unit are university-educated, they do not have the broad experience in research and government that we think essential.

Furthermore, these researchers are only temporarily assigned to the research unit. They are to be replaced eventually by people with lower job classifications, who will require the appropriate training.

We also believe that better use could be made of the research unit. It now clips items from the media and searches computer data bases for information requested by investigators and analysts.

Researchers do not carry out analyses of their own or even prepare summaries of information on file. This represents a wasted opportunity. It is impossible to resist the suspicion that it reflects the case-oriented approach of police work.

We concur with the McDonald Commission's observation that "security intelligence reports should be less case-oriented; greater attention should be paid to providing government with longer term, more broadly based assessments of security threats facing Canada".\*

---

\* *Freedom and Security under the Law*, the Second Report of the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (Ottawa, 1981), page 607



---

Research unit staff are in a unique position to give the Service a global perspective as active researchers—detecting new trends as they take shape, for example.

The Open Information Centre has two ways of handling information. Through its Emergency Operations Centre, it can quickly get information about fast-breaking events reported in the mass media. At a second stage, information is drawn from clippings and computerized data bases.

This is a more comprehensive approach than there has been in the past, but it still begs the question whether research unit staff could be playing a more important analytical role.

**Further Needs.** Our inquiries revealed that the use made of the Open Information Centre by operating units is not systematically recorded and analysed. We suggest that doing this would be a first step towards seeing where effective use could be increased.

We also encourage the Service to complete its network of regional reference centres as quickly as possible.

### **Canadian Police Information Centre**

Despite some improvement in 1986-87, the Service's access to the Canadian Police Information Centre (CPIC) remains woefully inadequate.

CPIC is a computerized, radio-linked network that gives officers of the RCMP and provincial and municipal police forces instant access to information in three data banks held by the RCMP. These banks cover:

- Vehicle registrations.
- The police records of individuals and outstanding warrants for their arrest.
- Other relevant information about these individuals.

The potential usefulness of CPIC to CSIS is self-evident. Ready access to information on vehicle registrations alone would be invaluable to CSIS surveillants as they follow targets.

But the Service has had to fight every inch of the way to gain even partial access.

The reason—as it is lamely explained to us—is that CPIC was designed to serve “peace officers” and CSIS investigators are not technically “peace officers”.

This is nit-picking. When CPIC began, security intelligence fell within the domain of the RCMP, and the people who carried out this work were peace officers. In CSIS, they are civilians without, for example, a peace officer's powers of arrest.

**Same Duties.** But CSIS investigators have the very same duties and responsibilities that security intelligence investigators had in the RCMP. If CPIC was needed for security intelligence work then, it is needed now.



---

In both our previous annual reports, we expressed frustration over difficulties CSIS faced in gaining direct access to CPIC. We discussed the issue with the Commissioner of the RCMP personally. Finally, in our last annual report, we urged the Solicitor General, who is responsible for both CSIS and the RCMP, to intervene.

He did so, and the CPIC Advisory Committee has since granted CSIS direct access to the vehicle registrations data bank. But direct access to other banks is limited to counter-terrorism operations only.

When CSIS wants any other CPIC information—the criminal record of a counter-subversion target, for example—it must go to the RCMP, which punches in the request and passes back the read-out.

This entails unnecessary delay, and it fosters an unwarranted notion that CSIS is a junior partner to the RCMP.

**Turf Battle.** Even the limited direct access CSIS has now is imperfect—to put it mildly. As 1986-87 ended, the RCMP had supplied CSIS with only four CPIC terminals. There was still no terminal at CSIS Headquarters. More were on order, but there is no doubt in our minds that the delay represented continued reluctance to treat CSIS as an equal partner.

Meanwhile, thousands of police officers in quiet suburbs have CPIC terminals mounted under the dashboards of their cruisers, letting them check out teenagers loitering in a parking lot as easily as they could check out the getaway car in a bank robbery.

But no CSIS surveillant in hot pursuit of a suspected terrorist has a similar opportunity to get an instant reading on his quarry.

We see no reason why CSIS should make do with anything less than unlimited access through an adequate number of terminals. This is a classic example of institutions charged with great responsibilities giving priority instead to parochial turf concerns.

## **Academe and Officialdom**

Concerns have been raised in various forums, including the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General, about fishing expeditions in post-secondary institutions of learning and the use of public servants as regular informants.

**Post-Secondary Institutions.** Information-gathering at institutions of higher learning must maintain a delicate balance between two social values.

On the one hand there is academic freedom, which implies the opportunity, if not the duty, to express dissent peacefully, without fear of harassment. Many times in history, one generation's radicalism has become the next generation's pillar of social order. Democracy itself has had its times of disrepute.

---

On the other hand, CSIS must be able to pursue its investigations wherever hostile intelligence officers or their agents, terrorists or subversives lead it.

We have now confirmed that the Solicitor General's instructions and policy on campus operations by CSIS conform to the position established for the RCMP and agreed to by the Canadian Association of University Teachers in 1963, that:

There is at present no general RCMP surveillance on university campuses. The RCMP does, in the discharge of its security responsibilities, go to the universities as required for information on people seeking employment in the public service or where there are definite indications that individuals may be involved in espionage or subversive activities.

The activities in question are now those defined by section 2 of the *CSIS Act* as "threats to the security of Canada".

The decision whether to carry out investigative activities on campus is further limited by a ministerial directive of June 8, 1984. It provides that investigations should occur only where there are "objective indications that individuals may be involved in activities prejudicial to Canada", and it requires ministerial approval for certain kinds of investigation.

**Public Servants as Sources.** Concerns have been raised about the use of federal government employees as sources because of the pressure they might feel to cooperate with CSIS in order to protect their jobs.

A secret directive issued by the Solicitor General lays down general principles governing the use of federal employees as sources.

### **Inter-Organizational Arrangements in Canada**

Apart from the issue of undercover sources in federal jobs, CSIS needs access to records held by police forces and other government agencies—federal, provincial, local and foreign—to do its job effectively and efficiently.

Perhaps CSIS's most important partner is the RCMP. Indeed, the relationship has so many ramifications that we defer our discussion of it to a special section in Chapter 5.

Formal arrangements between CSIS and other bodies require the prior approval of the Solicitor General, and we review them after the fact.

**Federal Departments.** In 1986-87, we got copies of memoranda of understanding with three federal departments, giving CSIS access to personal information as permitted under paragraph 8(2)(e) of the *Privacy Act*—that is, information required to enforce any law or carry out a lawful investigation.

The departments are Revenue Canada (Customs and Excise), the Department of the Secretary of State and the Canada Employment and Immigration Commission. There are two agreements with the Canada Employment and Immigration Commission.

---

---

This brought the total number of agreements with federal departments and agencies to six; there were already agreements with Canada Post\* and the Department of External Affairs.

We are satisfied that these agreements adequately protect personal privacy while providing CSIS with enough access to do its job.

**Provinces and Police.** Copies of five memoranda of understanding providing for liaison and exchanges of information with provincial government departments and with police forces other than the RCMP came to us during 1986-87.

These agreements are with British Columbia, Alberta, Ontario, Prince Edward Island and Nova Scotia.

We found them unobjectionable from the privacy point of view.

But we noted with some concern that they do not appear to be binding. We hope they will not prove to be the seedbed of future problems if CSIS needs information that the provinces or police are, for any reason of their own, reluctant to give.

We also take the occasion to suggest that CSIS keep full and accurate records of all contacts under these memoranda.

And we urge high priority for the negotiation of agreements with the remaining provinces to ensure a smooth, rapid flow of information both ways when it is needed.

## **Foreign Arrangements**

Arrangements with foreign governments generally cover exchanges of information to meet three needs—vetting applications for visas and immigration, carrying out security clearances and, finally, protecting the respective national interests of Canada and the other country.

CSIS also has some arrangements with sister security and intelligence agencies for cooperation in such matters as professional training.

In 1986-87, we got copies of five new and revised agreements with foreign governments. We also saw copies of the ministerial direction authorizing each agreement. All were in order.

There have been concerns that CSIS did not clearly distinguish between foreign liaison arrangements that were merely desirable and those that were strictly necessary.

---

\* Earlier, we indicated that an agreement is still being worked out with Canada Post to govern mail-opening operations. The agreement referred to here deals with Canada Post's own files.

---

We are of the opinion, supported by independent legal advice, that the “strictly necessary” rule found in the *CSIS Act* (section 12) does not apply to the conclusion of agreements with foreign governments. It is sufficient that such agreements be conducive to the protection of national security. But we are pleased, nonetheless, that the Solicitor General has sought clearer statements of necessity from CSIS in its proposals for new arrangements.

So that we can monitor arrangements with foreign governments more knowledgeably in future, we have asked the Solicitor General to start sending us copies of the letters in which the Secretary of State for External Affairs comments on each arrangement as it is proposed.

Two continuing foreign liaison issues call for particular comment—the legacy of arrangements negotiated by the RCMP and, second, the position of CSIS liaison officers in certain Canadian missions abroad.

**The RCMP Legacy.** Early in 1985, we received from CSIS thousands of pages that it inherited from the former RCMP Security Service, setting out existing arrangements with foreign governments and their agencies. In our previous annual reports, we recommended that these arrangements be reviewed in light of the new *CSIS Act* and renegotiated.

Since then, a new consolidation of foreign arrangements has been prepared, examined by the Department of External Affairs and approved by the Solicitor General.

We have come to the conclusion, supported by independent legal counsel, that the transition provisions of the *CSIS Act* are broad enough to validate foreign arrangements originally entered into by the RCMP, making renegotiation unnecessary on purely legal grounds.

In consolidation, CSIS also let some arrangements lapse. This was sensible; some that were appropriate for a police force like the RCMP (whose members have, for example, powers of arrest) were inappropriate for a civilian security and intelligence service (whose members do not).

**Liaison Officers.** CSIS has security liaison officers in some Canadian missions abroad, responsible for providing timely and relevant information and assessments on security matters to the Service and to the authorities of the host countries.

We have examined the role these officers play and find it consistent with the *CSIS Act*.

But we found some confusion about the respective responsibilities of CSIS’s liaison officers and the RCMP liaison officers who are also posted to some missions. We will return to this subject in our general discussion of CSIS-RCMP relations (page 29).

## Unlawful Acts

The Director reported, under the *CSIS Act* (section 20), that an employee may have overstepped the law on the job by failing, on two separate occasions, to obtain routine signa-



---

tures from a supervisor on documents authorizing certain acts. The employee has been reprimanded and is now well aware of the requirement for the signature. We agree that no charges are warranted.

There have also been a small number of incidents in which CSIS employees have been investigated by management for misbehaviour off the job. These investigations led to dismissal or resignation. Since they are not related to the work of the Service, we regard them as a matter of personnel administration.

**Solicitor-Client Privilege.** However, there was a serious breach, which the Director did not report as such, when records of solicitor-client communications were retained in three of the Service's five regions for about a year, in defiance of conditions written into the relevant warrants by Federal Court judges.

The problem arose when new instructions from Headquarters on the retention of records generally were misunderstood, and it was swiftly corrected when it came to light. Because of their privileged nature, the records had been sealed, and they are being destroyed as required by the warrants.

**Gap.** In the short term, no material harm was done. We have read the report of the Inspector General who, after a thorough investigation, came to the same conclusion. However, this situation highlights a gap in the *CSIS Act*; unlike the *Criminal Code*, it affords no protection to solicitor-client communications.

On the face of it, this is disturbing. People should be free to discuss their legal affairs in complete frankness with their lawyers, confident that what they say will not be disclosed without their consent. This is the essence of solicitor-client privilege.

So we looked into this matter closely and discussed it on three separate occasions with CSIS at the deputy director level.

As a result of media reports,\* we also made inquiries about a specific case of intercepted communications between a lawyer and his client. We were satisfied that there were genuine security concerns to justify interception in this case. We also noted that the information gained was not passed on to any other agency.

**Delicate Balance.** This left us with the overall issue to consider. As in so many other areas of security intelligence, there is a delicate balance to be maintained.

Without reference to any particular incident, it is easy to imagine circumstances in which interceptions would be justified—when the lawyer appeared to be a co-conspirator with the “client” against the national interest or when a lawyer acted as a message centre for conspirators. Not even under the *Criminal Code* is the lawyer's gown roomy enough to shelter communications that concern illegal acts involving the solicitor.

---

\* Notably in *The Globe and Mail*, Toronto, January 8, 1987.



---

Federal Court judges have made a practice of writing particular protections for privileged solicitor-client communications into warrants, as follows:

- Prohibiting the interception of communications at the office or residence of a solicitor or at any other place ordinarily used by a solicitor for the purpose of consultation with clients. (This parallels the protection found in the *Criminal Code*.)
- Restricting the interception of calls made between the target and the solicitor (or the solicitor's employee) to calls that the Director or a regional director general determine are related to the threat specified in the warrant.

**Present Arrangements.** CSIS has procedures for giving effect to these conditions. When a record is made of communications between a solicitor and the client, it is submitted to the Director or a regional director general. If he determines that the communication does not further a threat to the security of Canada, all records of the communication are destroyed and no disclosure is made.

Except as we have explained above, we believe that these procedures are respected. But we are not satisfied that this is enough.

One concern is that, like the Solicitor General's review of warrant applications and our review of the operational files behind them, these safeguards rely on individual commitment—that of Federal Court judges to keep writing them into warrants. Unless the safeguards are written into law, that could change at any time.

This is a further issue that Parliament may want to consider when the *CSIS Act* gets its five-year review.

---

## 4. What CSIS Knows

---

Having examined in the last chapter how CSIS gets information, we turn now to its management of information. Is CSIS keeping unnecessary confidential information, especially about individual Canadians? How is the information that it accumulates used? In this chapter we focus on the first question, leaving the second to be dealt with in Chapter 5.

### Legal Limits

The *CSIS Act* sets two important limits on the collection of information, as follows:

- The information must be related to “threats to the security of Canada” (section 2).
- Such information may be collected to the extent that is “strictly necessary” to deal with activities that can reasonably be suspected of being threats (section 12).

For easy reference, it may be worth quoting section 2’s definition in full here. It says that the term “threats to the security of Canada” includes:

(a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,

(b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,

(c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state,

(d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,

but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d).

### Inherited Information

Against this background there are serious legal as well as ethical questions to be asked about information in operational files that CSIS inherited from the RCMP Security Service.

Some of it was gathered during the unhappy period documented by the McDonald and Keable Commissions, when some investigators let their genuine concern for national security run away with their appreciation of privacy and the right to engage in democratic dissent. We are also thinking of information dating back to the heyday of protest and the so-called New Left in the 1960s.

No one knows everything that is in these files, because they have not all been systematically reviewed. But, in light of the McDonald and Keable findings, some concern is reasonable: Does all this information meet section 2’s definition of a threat to the security of Canada? Is it all still strictly necessary, as required by section 12?

---

If the answer to either of these questions is No, then more questions arise. Does CSIS have legal authority to keep unnecessary or irrelevant information on file? Might any initiative based on such information be subject to challenge before the courts?

CSIS has resisted our urgings that it review all these files and weed out material that does not meet the requirements of sections 2 and 12. There are, we admit, some real difficulties

**Moratorium.** In the short term there is the moratorium placed on file destruction following the Deschênes Commission's discovery that old immigration files it needed in its investigation of alleged war criminals had been routinely destroyed. We return to the question of out-of-date CSIS files in a moment.

Even if the moratorium were lifted, it would be a gargantuan task to go through these files one by one, getting rid of any inappropriate information.

At another level, we must recognize too that gathering and looking for threatening patterns in apparently innocent bits and scraps of information is the business CSIS is in.

Anyway, said CSIS, it should be enough that inappropriate information found in these files not be used; that is what our Committee is for—to blow the whistle if limits like the "strictly necessary" rule are overstepped.

We don't shrink from our responsibility to monitor the Service's use of information. But we also face a problem of scale; we can hardly watch every move of every member of the Service. And we find it hard to imagine that irrelevant information, even if it is not technically "used", would not at least colour the approach of an investigator or analyst who saw it.

So we would still like to see these files systematically weeded. The task could be reduced to manageable proportions if it were done progressively, on a pre-determined schedule over a period of years.

We were pleased to learn in the course of the year that the Solicitor General shares our concerns and has asked CSIS to develop file retention standards in conformity with sections 2 and 12 of the *CSIS Act*.

### **Retirement of Old Files**

This brings us back to the question of retiring and destroying entire files that have outlived their usefulness—a concern we inherited from the McDonald Commission.\*

As a result of the McDonald Commission's observations, the RCMP Security Service and the Dominion Archivist—who is responsible for assessing and approving proposals to retain or destroy federal records—developed disposal schedules for inactive files.

---

\* *Freedom and Security under the Law*, the Second Report of the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (Ottawa, 1981), page 521

---

In the late 1970s, there was a major disposal of files that had been opened before 1973. Then between July, 1984, when CSIS took over from the Security Service, and February, 1985, when the moratorium described above came into effect, some 77,800 files with no security intelligence value were destroyed after review.

Today, more than 67,000 files are ready for destruction once the moratorium ends.

We are keeping an eye on this issue and have asked for copies of the disposal schedules. We note that government policy calls for a review of such schedules every five years, and we were encouraged to learn that CSIS launched such a review with the Dominion Archivist in December, 1986.

### **Foreign Intelligence**

Another issue became apparent when we examined the flow of information in one operational branch of CSIS.

It seemed to us that information supplied by friendly foreign intelligence services might too easily be accepted by CSIS at face value; it may not be getting the same critical scrutiny as information from Canadian sources.

Indeed, we sensed that CSIS might be too quick to accept the foreign policy underpinnings of this information instead of recasting it in terms of Canadian policy (see, for example, page 37 of this report). Canada has its own national interests, distinct from the interests of any other nation.

The McDonald Commission pointed out the danger of adopting the "outlook and opinions of a foreign agency, especially an agency which has come to be depended upon heavily".\* The warning remains timely.

**Due Weight.** The *CSIS Act* requires the Service to consult with the Department of External Affairs on various aspects of international relations (paragraphs 17(1)(b) and 19(2)(b)). We encourage closer collaboration between CSIS and this Department in the assessment of international events and the conduct of CSIS's activities to ensure that Canadian foreign policy gets its due weight.

The McDonald Commission also noted, incidentally, that greater use of open information could be a bulwark against excessive dependence on one or more foreign agencies. This supports our contention that CSIS should be making greater use of open sources (see page 12 of this report).

---

\* *Freedom and Security under the Law*, the Second Report of the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (Ottawa, 1981), page 632



---

## **Incidental Information**

In 1986, CSIS developed new policy for dealing with information acquired inadvertently although it has nothing to do with national security concerns. CSIS defines two categories of such information—"spin-off" and "incidental".

Spin-offs are information with potential use in criminal law enforcement, national defence, the conduct of external relations or the general pursuit of the national interest. We deal with it in the next chapter of this report.

Incidental information is everything else that is not necessary to national security. Such information is—quite properly—destroyed.

There are some kinds of information that CSIS should clearly be deaf to—and mute about. For example, it must never interfere in the democratic process by letting the government know about anything like the electoral strategy of a legitimate opposition party. We believe that it has never done so.



---

## 5. What CSIS Does

---

The bottom line is how CSIS's information is used. Some issues this raises are the subjects of this chapter. Cooperation with the police is one major use that can be made of CSIS information, so operational relationships with the RCMP are also dealt with here.

### Spin-Off Information

We ended the last chapter with a discussion of "incidental information" that is destroyed because it is not useful either for national security purposes or for criminal law enforcement, national defence, the conduct of international relations or otherwise in the national interest.

Unsolicited information that could be useful for one of these non-security purposes is termed "spin-off" information. Under the *CSIS Act* (section 19) it can be passed on to the appropriate authorities.

If CSIS were firing off advisories in all directions with spin-off information, we might worry that it was casting its net wider than "strictly necessary" (section 12 of the *CSIS Act*) and concerning itself with more than threats to the security of Canada.

In fact, our concern is that the Service seems too cautious in this regard.

### CSIS in Court

The Service's jealousy of its secrets has been spotlighted for the public more than once as its officials have interrupted trials and cut off questioning of their colleagues, citing the *Canada Evidence Act*. Subsection 36.1(1) of this *Act* provides that:

A Minister of the Crown in right of Canada or other person interested may object to the disclosure of information before a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information by certifying orally or in writing to the court, person or body that the information should not be disclosed on the grounds of a specified public interest.

Section 36.2 provides for the hearing of objections in the Federal Court of Canada when it is alleged that disclosure "would be injurious to international relations or defence or security" and also for appeals.

Headlines like "Spywork: How it can close down a court" (*Toronto Star*, June 21, 1986) and "Gag order needs no reasons" (*Ottawa Citizen*, June 7, 1986) have been the result of CSIS interventions under the *Canada Evidence Act*.

This is not an unexpected issue. Keeping sources and "tradecraft" secret is a preoccupation of all security and intelligence services. Protecting human sources is a special concern. An informant whose cover is blown may not be useful any more. And potential sources are bound to shun a service that does not protect them from exposure and its consequences.

---

**All Relevant Evidence.** Nonetheless, we feel that means must be found to ensure that all relevant evidence is heard by the courts—if not by the public—in criminal cases. For one thing, CSIS evidence might tend to show the innocence of the accused; in such a case, silence seems to weaken the fundamental principle that before our courts a person is innocent until proven guilty.

We note that the *Criminal Code* makes provision for excluding the public from court rooms for reasons of “public morals, the maintenance of order or the proper administration of justice” (section 442).

Would it help if “national security” were added to the list? The difficulty is that this would not exclude the accused, who might have a clear interest in such matters as identifying informants and learning CSIS procedures.

So there is no easy answer. It is another issue that Parliament may wish to take up when the *CSIS Act* gets its five-year review in 1989.

### **Assistance to Police**

This leads us into the whole issue of CSIS relations with the police. For CSIS is tight-lipped not only in court. Because of its concern for the secrecy of its operations, it has at times withheld information from the police.

We share the view of the McDonald Commission\* that CSIS ordinarily has a duty to tell the police what it knows about criminal activities. If, for example, a surveillant parked in the shadows sees someone stealthily cutting glass out of a jewelry store window, looking for all the world like a burglar at work, the police should ordinarily be called in. This is permitted under paragraph 19(2)(a) of the *CSIS Act*.

We acknowledge that there are exceptions—when a police investigation, and perhaps evidence at a subsequent trial, would irremediably compromise a vital security operation. For example, if the arrival of a police car would prompt important targets to move to a new location unknown to the Service.

Regional Directors General decide whether information about criminal activities should be passed on to the police. Guidelines are set out in an Operational Bulletin issued under the authority of the Director of CSIS.

**On Its Merits.** What the rules boil down to is that each case is considered on its merits in light of the seriousness of the supposed offence, the protection of CSIS sources and the potential for damage to CSIS’s operational capability if its involvement in reporting the offence became known. The Service is looking into the need for more formal guidelines.

---

\* *Freedom and Security under the Law*, the Second Report of the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (Ottawa, 1981), page 605

---

Our preference is already clear. We are content to see decisions made by the regional directors general. But we believe that the criteria should be set in a new ministerial directive, to shelter them from any arbitrary change that CSIS itself might make in future.

## **Relations with the RCMP**

While senior managers in both CSIS and the RCMP seem increasingly comfortable within their respective boundaries, it has obviously been harder to plot the line inch by inch in the field.

The term “healthy tension” has been used to describe the situation, but we think it would be even healthier if it were a little less tense. We are encouraged, though, that problems are recognized and that steps are being taken to deal with them.

The Solicitor General has provided us with a copy of a memorandum of understanding between the RCMP and CSIS, consolidating a number of arrangements for cooperation and for sharing services and administration.

He informed us that he had deferred approval of chapters on CPIC and information sharing. We support this decision. CPIC we have already discussed (page 14 of this report). As for information sharing, we have written to the Solicitor General to voice our concerns that there may be duplication of effort between CSIS and the Crime Intelligence Branch of the RCMP.

With these reservations, the memorandum provides a firm base for relations that are smoother because they are clearly defined in a number of mundane areas like accommodations, air services, multilingual translation services, pay administration, photographic services, printing and the use of secure telecommunications devices and electronic data processing.

**Liaison Officers.** The Solicitor General established an exchange of liaison officers between the CSIS and RCMP counter-terrorism programs in the latter part of 1986.

Counter-terrorism is where the CSIS and RCMP mandates touch most closely and are most likely to grate. There are, as the Director of CSIS, among others, has pointed out,\* two needs in this field.

There is an intelligence need directed at predicting and sidetracking incidents—the CSIS domain. And a law enforcement need directed at apprehending criminals and assembling sufficient evidence to convict them—the RCMP domain.

At the stage when a criminal conspiracy is afoot, before an incident has occurred, the two domains overlap. CSIS-RCMP cooperation is plainly essential. The *CSIS Act* provides for

---

\* House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General*, December 11, 1986

---

this overlap by setting out quite clearly the intelligence responsibilities of CSIS and the law enforcement responsibilities of the RCMP (sections 12 and 61).

### **Airport Security Alert**

Unfortunately, what we actually found in a case study of one counter-terrorism operation—the “airport security alert”—was turf battles and distrust.

The story began in December, 1985, when police were tipped to an alleged Libyan plot to place a bomb on a commercial airline flight originating in Ottawa.

Security precautions were subsequently increased at major airports, at considerable cost to the taxpayer and considerable inconvenience—to say nothing of anxiety—to travellers. Furthermore, the threat diverted public safety personnel from other important duties and disrupted routine police investigations.

Whether it was because the information was frivolous or because early exposure of the conspiracy and efforts to head it off led to its cancellation, no explosion occurred. Airport security precautions returned to normal.

**Case Study.** Fresh from the Air India and Narita Airport disasters of 1985, Canadians heaved a sigh of relief and went on with their business. We too went on with our business and seized the opportunity to make a thorough case study of how CSIS and police forces work together in an anti-terror operation.

This case was a good example of where counter-terrorism, criminal investigation and security intelligence all come together, requiring the cooperation of various players and the need for working closely within their roles and functions.

We are not, of course, at liberty to publish our full report. Besides security considerations, some of our informants were promised confidentiality in return for their cooperation. The RCMP and the Ottawa City Police, which were responsible for the criminal investigation, are not answerable to us. But we are grateful to them, as well as to CSIS, for their unstinting help in this inquiry.

However, we have made a report to the Solicitor General with our conclusions and recommendations.

**Reticence.** It was not clear to us that CSIS was a full participant in the *ad hoc* task force that took shape to track down the alleged conspirators. It quickly became very obvious that the flow of information between CSIS and the police could have been better.

The reticence worked both ways. The police, who had the original tip, waited six days before calling on CSIS for help, for example. We had the impression that the RCMP, in particular, felt that this was exclusively a police operation.

On the other hand, CSIS missed an opportunity to counter that feeling when it did not take up an invitation to assist in some surveillance.



---

**Guidelines.** Indeed, we discovered that CSIS and the RCMP had yet to completely mesh their mandates in counter-terrorism. While the exchange of liaison officers mentioned above is a valuable step, we see a need for formal operational procedures. Among issues that procedures should deal with are:

- Limits that can be put on the use of shared information.
- How responsibility for surveillance duties should be shared.

Meanwhile, we recommended that the Ministry of the Solicitor General carefully monitor the liaison arrangement and keep the Solicitor General informed of progress.

We also recommended ministerial direction to encourage appropriate sharing of information in the investigation of terrorist activities that require the attention of both CSIS and the RCMP, even on such sensitive matters as the identity of sources, recognizing that intelligence ultimately required for court proceedings should be provided in a way that protects future intelligence initiatives.

**Public Relations.** One finding was that local police forces do not seem fully aware of CSIS's role. So we have recommended that CSIS undertake a public relations exercise to provide law enforcement organizations with information on its mandate, role and activities, reminding them that it is separate from the RCMP.

This would encourage local police forces to deal with CSIS directly as well as with the RCMP in meeting terrorist threats.

In a similar vein, we recommended high priority for completion of the network of mutual cooperation agreements between CSIS and provinces (see page 17). None was in effect at the time of the airport security alert.

Perfect airport security at all times is not possible; there will always be ways to disrupt the peace that travellers in Canada generally enjoy. This makes it doubly important to ensure unreserved cooperation of the kind that the Solicitor General has moved to bring about between the RCMP and the Service.

### **Foreign Liaison Officers**

Progress is being made outside the country, at Canadian missions where CSIS and the RCMP both have liaison officers. It has been agreed that CSIS now vets visa applications—as we believe it should under the letter and the spirit of section 14 of the *CSIS Act*.

It should be noted that CSIS and the RCMP have mutual assistance arrangements in posts where only one or the other has a liaison officer. This seems to work well.

### **Persona Non Grata**

CSIS did make good use of its findings to identify foreign agents operating in Canada under the cloak of diplomatic immunity.

---



---

As a result of information it passed on to the Department of External Affairs, two members of foreign missions were declared *persona non grata* in 1986-87 and were sent home. Six more were voluntarily recalled home from Canada.

### **The Public Interest**

Statutory rules govern disclosure to a minister other than the Solicitor General or, in specified circumstances, the Secretary of State for External Affairs or the Minister of National Defence, and disclosure to a public servant when it is "essential in the public interest and that interest clearly outweighs any invasion of privacy that could result" (paragraph 19(2)(d) of the *CSIS Act*).

The consent of the Solicitor General is required and, under subsection 19(3), the Director must make a report to us afterwards.

We received no reports on such disclosures in 1986-87.

### **Front Organizations**

The *CSIS Act* does not contemplate disclosure to voluntary organizations or their members in case of infiltration by persons who may want to use them for purposes that could represent a threat to the security of Canada.

We raised this issue in last year's annual report, pointing out that loyal Canadians who belong to infiltrated groups or groups threatened with infiltration deserve to be alerted if some means can be found of communicating appropriate information.

Was there also some way, we asked, in which individuals who join a "front organization"\* because they support its overt aims could be warned of its covert objectives?

Since then we have learned in CSIS briefings that hostile foreign intelligence services have, indeed, infiltrated some organizations and that substantial funding from foreign sources has been detected.

If CSIS were to publish such information, it would, in the process, reveal carefully guarded sources of information. It would be naive to suggest that those being watched do not know it. But publication of any detail could compromise surveillance.

---

\* A definition we suggested was: "An outwardly independent organization whose promotion of idealistic, humanitarian and non-partisan political issues serves to obscure its covert objective of promoting public support for policies and initiatives of the organization or foreign power by which it is controlled". We added that "membership in a front organization should not be construed as knowledge of, agreement with, support of or adherence to the organization's covert objectives".

---

We do not have any easy answers to offer. As we did last year, we simply suggest that this is a problem Parliament might want to address when the time comes to review the *CSIS Act*.

**A Vigilant Canadian.** Meantime, we were heartened by one result of our reference to this matter last year.

After reading our annual report reference, a person deeply committed to a cause undertook to subject a front organization executive to vigorous and penetrating questioning. The executive finally tacitly acknowledged the real purpose of the organization, which had little to do with that cause.

Our reader promptly withdrew support and persuaded other, like-minded persons to do the same.

If we could count on equal vigilance on the part of all Canadians, we could abandon the search for a means through which members of front organizations and organizations subject to infiltration could be warned.

---

---

---

---

## 6. Counter-Subversion Operations

---

Counter-intelligence and counter-terrorism offer little room for disagreement. A given foreign nation either spies on us or it does not. No exception can be taken to counter-intelligence aimed at protecting our secrets from those that do.

Similarly, there is no place for terrorism in a country like ours with well-entrenched democratic means for gaining and using power. Any of us could be the innocent victim of a terrorist act. Clearly, those who would use violence to reach their political goals must be detected and stopped.

Counter-subversion is different. The right of peaceful dissent is the bedrock of democracy. Yet there are a few Canadians who proclaim their belief in the need for violent revolution. And even peaceful dissent may be secretly perverted by foreign powers whose goals are not the goals of most Canadians.

**Grey Zones.** At what point does dissent make an individual or an organization a legitimate target for the Counter-Subversion Branch of CSIS? How much talking about violence does it take to raise a real threat of violent acts? When does contact with foreign powers become detrimental to the interests of Canada?

Many such questions can be asked, and the answers turn up rich soil where honest disagreement can flourish. This is why we made counter-subversion the subject of our first branch-wide study of CSIS.

We are restricted in what we can say, of course. However, we can describe the research we undertook and set out some findings and recommendations.

Our criticisms of the system are not, we stress, directed at the men and women who carry out counter-subversion programs. We were impressed by the dedication and talent brought by both management and staff to their work and by the real difficulties they face in applying the *CSIS Act* in this grey zone.

Nonetheless, it is our duty to flag the concerns that our study gave us and to encourage CSIS to correct weaknesses in the system.

### Principles and Law

As our standard, we adopted five basic principles from the McDonald Commission,\* as follows:

- The “rule of law” is paramount.
- The means of investigation must be proportionate to the gravity of the threat and the probability of its realization.
- The need for given investigative techniques must be weighed against the damage they might do to personal freedom and privacy or to valued social institutions.

---

\* *Freedom and Security under the Law*, the Second Report of the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (Ottawa, 1981), pages 513-514

- 
- The more intrusive the technique, the higher the authority that must be required to approve its use.
  - Except in emergencies, less intrusive techniques must be preferred to more intrusive techniques.

We were also guided, of course, by the *CSIS Act*, notably:

- The definition of “threats to the security of Canada” (section 2), in which Parliament was careful to exclude “lawful advocacy, protest or dissent”. (The text of the definition can be consulted on page 21 of this report.)
- The requirement (section 12) that information be gathered only “to the extent that it is strictly necessary”.

## How We Proceeded

In our study, we examined policy and operational procedures to determine whether they met statutory requirements, and we discussed these procedures with senior CSIS managers.

We covered planning and accountability processes, the resources and investigative tools used in counter-subversion (compared with the resources and tools used by the Counter-Intelligence and Counter-Terrorism Branches), the number of paid sources, the amounts such sources are paid, targeting procedures, the number and nature of files opened on Canadians, and the amount of information disseminated to the Canadian and foreign governments about Canadians.

We also examined actual cases to see how policies and procedures are put into practice.

All of this was done against the background of McDonald Commission findings and an examination that we made of reform of the FBI (Federal Bureau of Investigations) in the United States in the mid-1970s. We met in Washington with officials of the FBI and with senior staff of the Permanent Select Committee of the House of Representatives on Intelligence and the Senate Select Committee on Intelligence.

## Transition

We reviewed transitional activities—efforts to orient staff and to change policy and regulations in 1984, when the *CSIS Act* came into force and CSIS took over security and intelligence responsibilities from the RCMP Security Service.

More than two years after the switchover, the review of procedures remained incomplete. The Operational Manual was still outdated and even, at some points, contrary to the spirit of the *Act*.



---

This was disturbing, but CSIS is aware of the problem and is putting the manual through a drastic revision. We look forward to examining the new version as soon as possible.

We learned that all Security Service investigations reviewed in 1984 were continued by CSIS—although sometimes under justifications rewritten to ensure conformity with the new *CSIS Act*. Two investigations reviewed only at a later stage were dropped.

## Resources

Counter-subversion gets a relatively small share of CSIS resources. Testifying before the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General last year,\* the Director set the figure at “under five per cent”.

While we appreciate the basis on which the Director spoke, we think that “10 per cent, or slightly more, of operational resources” is a more realistic statement. Nonetheless, this is a relatively small proportion.

During our study, we found some frustration among CSIS investigators who felt that counter-subversion was the neglected step-sister of the CSIS family, with inadequate resources compared with counter-intelligence and counter-terrorism. Indeed, we found that counter-subversion sometimes seemed to be used as a personnel pool that could be drawn on to meet urgent needs in other operational branches. The Counter-Subversion Branch is taking steps to improve morale.

## Human Sources

A separate Human Sources Branch serves all operational branches. It focusses mainly on paid sources. It seeks, for example, to ensure that they are reliable. It also has rules about what paid sources can and cannot be asked to do. But it does not do the same for regular unpaid sources.

There is no central control of “tasking”—that is, telling sources, both paid and unpaid, exactly what targets to monitor and what kind of information is wanted. Tasking is the responsibility of individual operational branches.

## Targeting

The choice of primary targets for investigation is overseen by a Target Approval and Review Committee (TARC) composed of senior CSIS managers, advised by counsel. Like the Human Sources Branch, it serves all the operational branches.

---

\* House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General*, December 11, 1986

---

TARC authorizes targeting for specified periods of time, so it deals with renewals as well as with new targets.

It makes its decisions after examining Subject Evaluation Reports (SERs) prepared by investigators.

Groups are targeted on the basis of section 2 of the *CSIS Act*. In counter-subversion, undue foreign influence and the potential for violence are the criteria most often used.

Individuals can also be targeted on the basis of section 2. But most individuals become targets automatically because of their relationship with a targeted group.

Not every subject who is targeted is actively investigated. The decision to investigate particular individuals is made by regional or branch managers based on the apparent threat, the information called for in CSIS's annual plan, and the availability of resources.

Some targeted individuals are investigated actively (a warrant may be sought to tap their telephones, for example) and some passively (in some cases amounting to no more than the accumulation of items about them from the press).

As anyone might guess, leaders of targeted groups are more likely to be watched closely than are rank-and-file members who, in turn, are more likely to be watched closely than are sympathizers who are not members. The term "leaders" includes influential mentors as well as people who hold office in the targeted group.

The categories of individual to be investigated because of their relationship with a targeted group are chosen by TARC.

But there is also another class of targets, composed of everyone in regular contact with a person already targeted for active investigation by TARC. These second-stage targets are identified in the field and do not come to TARC's attention at all.

For a number of reasons, we are concerned that the counter-subversion program casts its net too widely.

**Targeting by Category.** One way of looking at the TARC process is as we have described it above—that is, targeting entire categories of persons. Another is that individuals are targeted without reference to the actual threats, if any, that they personally pose to the security of Canada.

We find this insufficiently precise. Some groups under covert foreign influence, for example, may include only a few members who are aware of that influence. Even in groups with radical visions of the future, violence may be the preferred means for only a few members. It is not self-evident that all the officers of front groups would necessarily know these groups' covert agendas or undertake activities damaging to the security of Canada.

We think it would be more useful to explore means for warning such people of the organizations' real purposes (see page 30 of this report).

---

Our concern extends even more strongly to the people we have described above as second-stage targets—those identified merely because of repeated contact with a targeted individual.

**Potential Harm.** From what we have said about targeting by category, it follows that the present process takes insufficient account of potential harm to the principles of personal freedom and privacy.

Nor does the targeting process concern itself with the harm that can be done to valued social institutions if, for example, surveillance frightens members away from voluntary associations that would otherwise give them opportunities to promote legitimate causes and to devote their talents and resources to charitable purposes.

We urge that SERs always include a balanced discussion—pro and con—of the damage that investigation could do to individual freedoms and privacy and to the integrity of social institutions. The SERs that we saw were silent on these issues.

**What Constitutes a Threat?** Some of the threats described by CSIS are clear-cut; all loyal Canadians would agree that they deserve the Service's unremitting attention. But some left us perplexed.

One SER, for example, spoke of a certain organization's "attack on the anti-communist, pro-U.S. government of El Salvador ... in direct support of ... policy objectives to ... blunt American foreign policy initiatives". We cannot agree that a non-violent attack on U.S. foreign policy is necessarily a threat to the security of Canada.

On the other hand, there seems to have been minimal CSIS interest in fund-raising inside Canada for the Contra rebels in Nicaragua—although this seems to meet section 2's criterion of "activities within ... Canada ... in support of the ... use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within ... a foreign state".

This contrast lends weight to our concern (see page 23 of this report) that CSIS may too readily accept the foreign policy objectives of our allies as its own and neglect Canadian foreign policy.

**Magnitude of the Threats.** CSIS seems to share our view that Canada faces minimal threats from many of the groups targeted by the Counter-Subversion Branch.

We recognize the real threats posed by a few. However, CSIS is expending money and effort on too many counter-subversion targets and it is intruding on the lives and activities of too many Canadians in this area.

**Recommendations.** We have already suggested that SERs always include a discussion of the harm that investigation could do to individual freedoms and privacy and to the integrity of social institutions.

In addition, TARC should reconsider its practice of targeting entire categories of people and examine the possibility of treating individuals as individuals. SERs would then have to document the need for investigation of individuals one by one.



---

We suggest that SERs also include explicit discussions of (a) the magnitude of the threat and (b) its imminence, (c) the need for the type of investigation envisioned compared with less intrusive alternatives and (d) the goals of investigation.

They should rely less on isolated incidents and more on a coherent argument for the targeting decision that TARC is asked to make.

In the same vein, we would also be more comfortable if greater efforts were made to ensure that all applications for warrants noted evidence that did not support the use of intrusive powers as well as evidence that did (see page 9 of this report).

CSIS should maintain a complete and up-to-date index of individuals subject to investigative authorization, instead of the partial index that exists now.

### **Files on Individuals**

Files are opened on targeted individuals and organizations. We were unable to determine the precise number of files opened as a result of counter-subversion operations as they are not segregated from counter-intelligence and counter-terrorism files.

According to the best information we have been able to obtain, the Counter-Subversion Branch probably has more than 30,000 files on individuals—how many more, no one knows. This is a matter of some concern to us. We don't know and we can't find out without a manual examination of thousands of files.

Only a small proportion of the people with files are under active investigation.

To further place the 30,000 figure in context, CSIS as a whole holds more than 600,000 files on individuals.

(It opened 112,000 such files in 1986-87. These include administrative files on, for example, the Service's own employees, as well as security assessment and immigration-related files, which turn over rapidly.)

Despite efforts in the early 1980s to purge files with little or no intelligence value, the number of files on individuals in the counter-subversion area seems to have remained relatively constant compared with the number held by CSIS's predecessor, the RCMP Security Service.

**Old Files.** Many of the files now held were opened when security intelligence was the responsibility of the RCMP Security Service, before there was a statutory definition of "threats to the security of Canada" (section 2 of the *CSIS Act*) or the "strictly necessary" rule (section 12) was laid down.

We have already made it clear in this report (page 21) that we think CSIS should review its files on individuals and remove information that does not meet the standards of sections 2 and 12.

We also suggest that detailed criteria be developed for opening files on individuals and groups and that the implementation of these criteria be reviewed periodically.

---

## Dissemination of Information

When we asked CSIS how much information was provided to Canadian and foreign government agencies, we were told that the management information system could not readily identify such items. Each file shows what information went to whom. But there is no coding that lets aggregate figures be determined without a file-by-file search.

This gap could make it more difficult for us to meet our oversight duties for sections 17 and 19 of the *CSIS Act*, which deal with the exchange of information.

We urge that the management information system be programmed to allow easy access to aggregate statistics on information transmitted to and from Canadian and foreign government agencies.

Further, a specific policy and auditing procedure should be developed for the release of any information on a Canadian resident.

## Five Organizations

We reviewed operational files on five organizations representing different categories of counter-subversion targets, to determine whether investigation of these groups was warranted under sections 2 and 12 of the *CSIS Act*.

We compared the files with the relevant SERs and warrant affidavits, and we discussed our impressions with CSIS experts.

In making our own assessment of the Service's investigative effort against each of these targets, we considered the requirements of the *Act*, the magnitude and imminence of the threat as we saw it, and the extent of the resources CSIS was devoting to it.

We concluded that the Counter-Subversion Branch is primarily concerned with two things:

- The potential ability of foreign powers to manipulate Canadian policy through social institutions or legitimate protest groups.
- The possibility that certain groups might undermine Canadian institutions and bring about the violent overthrow of the state.

In both cases, there appeared to be an underlying belief that the Canadian public was only too liable to be duped.

We think that the Counter-Subversion Branch over-estimates the influence and persuasive power of these groups. From our own reading of the media and our own personal knowledge of people in every walk of life, we know that Canadians are generally mature enough to resist the blandishments of the groups concerned.

**Over-estimated.** We also believe that CSIS over-estimates the likelihood of violence by some groups.



---

One targeted group, for example, publishes a magazine that deals with a wide range of topics—the arts as well as social policy and other issues—from the perspective of the far left.

It is true that some members have advocated violent action by this group, but they were brushed aside by the others.

A good case could be made that the partisans of violence in this group rate investigation as individuals.

But we remain to be convinced that the group itself should be targeted for investigation. It opens the door to unnecessary intrusion on the freedoms and privacy of the most innocuous as well as of the most obnoxious members. It also carries the risk of harm to freedom of speech, one of our fundamental social values.

Summing up, it is possible that any targeted group could undertake terrorist acts at some point, but most are not, on the available evidence, likely to do so in the foreseeable future.

## **Two Paths**

There are two paths running through the grey zone in which the Counter-Subversion Branch operates, corresponding to its two major concerns—undue foreign influence and the risk of violence.

As it happens, these are the concerns of two sister branches, Counter-Intelligence and Counter-Terrorism respectively.

We recommend that these two paths be followed to their conclusion. The counter-subversion role should be split between the other two branches; Counter-Intelligence would deal with undue foreign influence, Counter-Terrorism with the risk of violence.

Priorities could be set more rationally, and some of the targeted groups we have cited here might appear more clearly in their real light.

And good intelligence officers who may now feel isolated and ill-appreciated in the counter-subversion role would find themselves in more active environments where their talents would get full rein.

---

## 7. CSIS Itself

---

To end our review of oversight findings, we return to one of the questions we posed in Chapter 2: Is CSIS efficient—in terms of both management goals like financial integrity and policy goals like civilianization and official bilingualism? As the subject of a special inquiry, official bilingualism will be dealt with in the next chapter. This chapter focusses on other internal matters.

### Resources and Administration

The obligation to spend public money wisely must always be a high priority, and it is doubly strong in times of restraint like these. All arms of government, including CSIS, are squeezed for funds.

But CSIS also has special problems all its own. It still faces one-time costs associated with “transition” as it creates facilities and services that were once the responsibility of the RCMP. These start-up costs have sometimes proved higher than expected.

The Service has also been asked to undertake new tasks without giving up old ones and, in some cases, without getting extra money or staff. In this connection, we welcomed the Government’s decision to allocate a significant amount in 1986-87 for enhancement of the counter-terrorism program. We hope care will continue to be taken that CSIS is not forced to spread itself too thin.

**Accommodations.** Restraint has obstructed CSIS’s program for providing all its staff with offices separate from the RCMP’s. One effect, ironically, is to increase the ultimate costs, at least in current dollars, because of persistent—if relatively mild—inflation. Where CSIS has been unable to move out of RCMP accommodations on schedule, this may be an element in chilly mutual relations.

Following a report by the Auditor General on delays and cost overruns in renovating premises in Montreal, CSIS is developing a written accommodations policy and guidelines of its own to replace the RCMP policy and guidelines it had been using. It hardly needs to be said that we welcome this.

**PEMS.** In last year’s annual report, we complained of weaknesses in the Service’s PEMS (Policy and Expenditure Management System) documents.

CSIS has taken some positive steps since then. In last autumn’s MYOP (Multi-Year Operational Plan), it used sub-elements that conform more closely to operational outputs (although some of them cannot be linked with distinct organizational entities, making it difficult to know who the responsible manager is). It is also attempting to show the marginal impact of security expenditures when it asks for funds.

On the other hand, we find that, though CSIS is fully meeting Treasury Board requirements, more recent MYOPs convey less information than earlier ones did.

For our own analysis, we wanted to know more, and CSIS has provided further information that has allowed us to examine spending as thoroughly as we did in previous years. We will make it a practice to ask for this information in future.

---

---

## Civilianization

A major criticism of the RCMP Security Service was that it brought a police approach to security intelligence work.

The differences are important. As one study has noted, security work "offers few of the social and legal certainties" that the police can find in "the comparatively unambiguous objectives of prevention and apprehension".\* We have already noted, for example, our own suspicions about the effect of the case-by-case police approach on the CSIS research effort (page 13).

The object of security intelligence work is not primarily to put miscreants behind bars. The core mandate is set out in the *CSIS Act* itself, which says (section 12) that the Service:

shall collect ... and analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada.

The McDonald Commission, like the Mackenzie Commission a decade or so before, recommended the creation of a civilian security intelligence agency, separate from the RCMP. "Civilianization" became one of the policy objectives underlying the *CSIS Act* adopted by Parliament in 1984.

**Dedicated Service.** For many reasons, CSIS will continue for many years to show its police origins. Most significantly, the RCMP Security Service had the only large pool of trained personnel it could draw on.

No exception can be taken to the fact that many CSIS intelligence officers (IOs) come from the Security Service; civilianization is something to work for today and tomorrow, not a reflection on invaluable work being done by dedicated men and women who got their start in the Security Service. In addition, it made sense for CSIS to rely on some RCMP accommodations and services. It would be unrealistic to expect anything different.

Nonetheless, we see a real need to keep prodding CSIS along the civilianization path. Table 2, opposite, shows the distance to be travelled.

CSIS seems to see the figures as an effective response to those who say it is just the RCMP without the Musical Ride; fewer than half its employees were once uniformed members of the RCMP, it points out.

We look at it another way: More than 80 per cent of the people at CSIS brought the memories and habits of work of the RCMP with them. While we have not yet obtained

---

\* Richard French and André Béliveau, *The RCMP and the Management of National Security* (Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1979), page 4

exact figures from CSIS, there is not the slightest doubt that the proportion is even higher in the key IO category and in middle management.

And this is after the “bridgeback” process was completed. In the two years ending July 16, 1986, former members of the RCMP had a right to return to the Force, and 75 did so—a relatively low proportion of those with bridgeback rights.

**Table 2. Composition of All CSIS Staff**

Former uniformed members of the RCMP	46 %
Former civilian members of the RCMP	15 %
Former public servants employed by the RCMP	21 %
Not formerly employed by the RCMP	17 %

(Source: as reported on December 3, 1986, by CSIS)

**Who is Recruited**

Recruitment from outside at all levels is the way to turn this situation around. We are seriously concerned by the reliance that CSIS has shown so far in its recruitment on “direct entries”, as shown by Table 3.

**Table 3. Sources of New IOs, January, 1985, to December, 1986**

Public recruitment	51 %
Direct entry (mainly from police forces)	34 %
Conversions from within CSIS	15 %

(Source: compiled from CSIS figures)

Very nearly half the new IOs hired in 1985 and 1986 had police backgrounds. Direct entries are people with experience in police forces, the military and elsewhere, who are given IO status without going through basic training at the Service’s own Sir William Stephenson Academy. The conversions are former surveillants who began their careers as RCMP “special constables”.

The “not formerly employed by the RCMP” category in Table 2 includes some ex-police-officers from other forces, as can be seen, along with some other pertinent detail, in Table 4.

Apart from the fact that, as a good employer, CSIS should continue to make room in the IO category for surveillants and other employees with the requisite qualities, we think that the emphasis in recruitment should be on factors other than police experience.

Collecting information is only part of the job. The kind of information CSIS deals with is only as good as the analysis that’s done on it and the advice that the government gets as a result. The emphasis belongs on solid training in scholarly research and the social sciences.



**Table 4. IO Recruits Exempt from Training at the Sir William Stephenson Academy, January, 1985, to December, 1986**

Source	Sex		Mother Tongue		Entry Level	
	M	F	Fr	Eng	IO-2	IO-3
RCMP	33	6	6	33		39
DND	2			2		2
PCO	1			1		1
CEIC		1		1		1
Other Police	5		1	4	1	4
Total	41	7	7	41	1	47

(Source: CSIS)

We also found that the appointment of direct entries at the “journeyman” IO-3 level is a source of resentment to graduates of the Academy, who start work at the lower IO-1 level (see page 45).

### **Time Out at the Academy**

For a few short weeks, we felt reassured by the Service’s written statements, in response to one of our formal queries, that it did not expect further direct entries at the IO-2 and IO-3 levels and that all new IOs—except some who are already on the payroll in other jobs—would go through the Academy.

But we were subsequently stunned to learn that CSIS had hired 16 former police officers in the last quarter of 1986 and left no positions open for new recruits from the universities or civilian employment.

As a result, the Academy has been closed down for a year, and further civilianization of the Service has stalled.

We understand that plans are being formulated to re-open the Academy in 1988. We strongly recommend that greater attention be given to civilianization and that, to that end, no direct entries be taken from police forces so a new class of civilian recruits can be made up as soon as possible.

### **Bilingualism and Equitable Participation**

The 1987-88 class was to be the one in which, for the first time—CSIS management had solemnly decided some months ago—every member would be bilingual, as we have recommended.



It also offered the Service an opportunity to act on our repeated recommendations that it take steps to increase the representation of women and Francophones to levels closer to their representation in the labour pool.

Table 5 clearly shows why these recommendations need to be repeated and why the loss of the 1987-88 class will be so deeply felt.

**Table 5. Selected Characteristics of CSIS Recruits in the First Three Classes at the Sir William Stephenson Academy (Percentages)**

	January 1986	June 1986	February 1987
Bilingual (English-French)*	9	10	10
Women	25	20	10
First Official Language French	3	10	10

(Source: CSIS)

\* CSIS reported that a further third of the first class, the entire remainder of the second class, and nearly a third of the latest class were composed of Anglophones with "some French".

## The First Class

In our last annual report, we discussed our report entitled *Eighteen Months After: The Canadian Security Intelligence Service Recruitment, Training and Development Programs*. In the course of the research, we interviewed the first civilian recruits, who were then training at the Academy. We found that they generally had positive impressions of the training program.

Following up in 1986-87, we arranged new interviews with nearly half of the graduates of the first class. Except as noted below, morale remained high.

Overall, members of the first class enjoyed their work, found it challenging, and said they were pleased with their duties and ongoing development. On a scale of five, they gave an average rating of four to their feelings about CSIS. Most indicated that they expected to make a career within CSIS and rated their career opportunities as four on a scale of five.

**Direct Entry.** The one sour note, expressed by almost all those we interviewed, was that preferential treatment had been given to direct entries—that is, intelligence officers who have been recruited directly into CSIS because they have previous police experience.

The direct entry recruits are not required to take the introductory course at the Academy and they are generally hired at the IO-3 level (see Table 4 above), while civilian recruits are hired at the lower IO-1 level.

---

This represents a pay difference of about \$10,000 a year, although the duties of an IO-3 and an IO-1 are broadly the same. The difference in level is based on the supposition that IO-3s are seasoned veterans who can be relied on to work more on their own and even to help IO-1s along.

This is frustrating to the IO-1s—so much so that we had some concern that valuable people might resign because they felt their career aspirations were blighted in this way from the start.

At another level, the advantage given to direct entries seems to perpetuate the domination of the Service by people who developed their corporate culture in police organizations.

These are both reasons to welcome new arrangements that will let superior IO-1s (usually civilian graduates of the Academy) reach the first level of management (IO-4) in as little as seven years—not the 11 years originally projected. But this is still much longer than the two years in which an IO-3 (ex-police direct entries) can hope to become an IO-4.

**Training.** Looking back from the vantage point of day-to-day work, the first class had varying comments on the training they got at the Academy. Overall, the basic suggestion was that training should concentrate more on everyday needs like source-handling, interviewing and report-writing.

### **Building Morale**

We see value in a public relations campaign designed to foster an appreciation among Canadians of CSIS and its role. We think this could have a significant effect on morale, giving CSIS employees a positive corporate image to back up their own sense of personal contribution to the security of Canada.

A strong and positive image for CSIS could also overcome any gap between the corporate culture of ex-police-officers and that of employees who got their first taste of security intelligence work in the more civilian atmosphere of CSIS itself.

### **Polygraph Examinations**

Another issue related to recruitment is the use of polygraph examinations. Despite one scrap of good news, we are disappointed with inaction at both CSIS and the Ministry of the Solicitor General on this issue.

In our last annual report, we set out in detail our grave doubts about the Service's use of the polygraph (popularly, though incorrectly, known as the "lie detector") in screening potential employees and in testing the loyalty of serving employees.

---

---

Testifying before the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General,\* the Director said he was not satisfied that the opinion expressed by us and others was “sufficiently strong at this stage to warrant not proceeding with that particular investigative tool”. He noted in particular that the polygraph examination is only one of 21 steps in the recruitment process and that any concerns raised by this test are pursued by investigation afterwards.

“I think were it so that the polygraph was used as the single tool for determining whether someone is being reticent or untruthful in terms of the answers provided, it would be quite wrong, and if that were the case we would not be using it”, he told the Committee.

**False Appearance.** We think we met that argument last year when we said we could not believe that CSIS policy against making polygraph examinations the sole determinant of security clearances and employment could be made to stick. Because of their false appearance of scientific rigour, the results of polygraph examinations would more often than not be accepted at face value. There would be a strong temptation to discount a contrary result from investigation, because it was subject to “human fallibility”.

Highlighting other arguments we made last year:

- There are no generally accepted scientific studies that establish the validity of polygraph examinations in mass employment and security screening (although we recognize that there may be a place for the polygraph as one of many tools in a criminal investigation).
- Even the defenders of polygraph examinations admit that the results are sometimes wrong—10 per cent of the time or more. Anyone who made spelling mistakes at that rate would be unemployable in a job that called for much writing, yet polygraph readings with less than 90 per cent reliability are wrapped in the cloak of “science” and can cost Canadians their careers and savage their reputations. Indeed, because of errors, polygraph examinations cannot even be defended as an airtight bulwark against penetration of the Service by disloyal and dishonest people.
- While polygraph examinations for serving members of CSIS were not mandatory, we did not believe they could be truly voluntary, as the Service claimed. Anyone who showed reluctance to be examined would inevitably be suspected of having something to hide, so the pressure to take a polygraph examination would be irresistible for all but the hardiest souls.
- Finally, we were concerned that as polygraph examinations became routine within CSIS, their use would spread throughout the government, bringing in their wake fear and mistrust—shabby values to encourage in a country like ours.

The good news since then is that CSIS has suspended its “voluntary” testing of employees already on the job. This disposes of one of the objections we made in our last annual report.

---

\* House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General*, December 11, 1986

---

But the rest of our doubts remain unanswered by either CSIS or the Ministry of the Solicitor General.

**A Disguise.** New recruits were still put through polygraph examinations, covering both lifestyle and loyalty, as a condition of employment. CSIS tried to dress its program up in a lab coat by calling it a pilot project, but this is merely a disguise.

The term “pilot project” suggests a trial run, carefully planned and equally carefully evaluated. This program has neither terms of reference nor evaluation methodology developed in advance of testing. In short, there is no “pilot project”—just the same old polygraph examinations continuing as usual under a new label.

Meanwhile, the issue has not been actively pursued by the Ministry of the Solicitor General.

Ministry staff told us they were awaiting the results of two studies taking place in other countries. Interested in these studies ourselves, we made inquiries and found that one had been cancelled and the second had been completed without yielding any useful results. We brought the Ministry up to date on these developments.

The Ministry, following the advice of an interdepartmental committee, contented itself with getting a legal opinion, which held that polygraph examinations could be considered a legal condition of employment.

**Essential Flaw.** This did little to resolve the issue of the essential flaw of polygraph examinations—their lack of reliability and the injustices that can flow from errors in reading their results.

We have heard reports that CSIS may be under some pressure from friendly security and intelligence agencies abroad to use polygraph examinations in security screening. We believe that these pressures should be resisted in the absence of conclusive evidence that polygraph examinations are more reliable than generally believed.

Indeed, we believe that well-designed, rigorous employment and security screening investigations would make the use of the polygraph superfluous in any case.

And we once again urge, as we did in our last annual report, that the use of polygraph examinations for employment and security screening be stopped and that a thorough and objective study be carried out so the Solicitor General and the Government can decide for themselves whether such methods are compatible with the values of our free and democratic society.



---

## 8. Closing the Gaps

---

Like civilianization, discussed in the last chapter, official bilingualism is a major policy goal for all federal agencies—and especially for CSIS, which has a lot of ground to make up.

At the request of the Solicitor General, we conducted an extensive inquiry in 1986-87 into official bilingualism and staff relations in CSIS, focussing on the Quebec Region, the Ottawa Region and Headquarters, where tensions seemed to be highest.

**Culture and Communications.** Our report, submitted to the Solicitor General in March, 1987, highlights gaps in culture and communications and makes a total of 48 detailed recommendations for bridging them. CSIS management has undertaken to make a conscious and sustained effort to close these gaps. To provide an overall framework, we recommended that:

- A Deputy Director, Special Projects, be appointed for a two-year period to oversee implementation of a special official languages plan and of our recommendations for better staff relations.
- A consultative committee of experts—from Treasury Board, the Department of the Secretary of State and the private sector, perhaps—be created to assist in implementing the official languages plan.

We prepared an abridgement of the report to permit broad distribution. We are now informed that it will be made public.\* As we say in our preface to the abridgement: “We hope this signals the Service’s determination to lay the ghosts of past problems and get on with the tasks of giving both official languages their due and opening up channels of communications in staff relations”.

We will continue to follow the official languages and staff relations issues closely.

In this chapter, we review some of our most important findings and list other major recommendations.

### Official Languages

We found in our special study that, despite good intentions at the top, there had not been enough real commitment among some key players to the government’s official languages policies and not enough understanding of the Francophone culture that shapes the thinking of one in four Canadians.

CSIS was taking steps to improve the situation. During our inquiry it:

- Lifted a moratorium on language training and on the usual obligation that a unilingual government employee faces to learn the second language within two years of appointment to a bilingual position.
- Hired a Chief, Official Languages, who immediately went to work drafting key policies.

---

\* *Closing the Gaps: Official Languages and Staff Relations in the Canadian Security Intelligence Service* (Ottawa, 1987)



---

We welcome these initiatives. But our optimism is clouded by lapses that continue to take place.

Indeed, it has since become difficult to resist a tinge of cynicism as a result of a mismatched pair of decisions about the Sir William Stephenson Academy, where training is provided to new intelligence officers.

During our inquiry, management decided that henceforth all recruits admitted to the Academy would have to be bilingual and courses would be given in both official languages. Later (see page 44 of this annual report), it undermined its credibility by suspending classes at the Academy for a year.

One lapse during the inquiry itself was the publication of a Directive Writers' Guide in English only—despite the basic principle that employees whose working language is French are entitled to the same assistance in carrying out their duties as those whose working language is English.

**Culture gap.** This is a small but telling example of what we meant by the “culture gap”—the expectation some Anglophones seem to have that Francophone needs can be dealt with as an afterthought. We want to make it clear that this approach was not universal, but we caught whiffs of it far too often for our liking.

Complaints about messages to the Quebec Region in English only or in English first with a French translation later, sometimes much later, were among the issues that led to our inquiry. Yet such messages remained a problem at least as late as October, 1986—seven months after our inquiry began.

English-only messages from Headquarters clearly contravened government-wide official languages policy. Officially designated a bilingual office with French as its primary working language, the Quebec Region is entitled to get communications from Headquarters either in English and French simultaneously or in French alone.

**Spirit of Bilingualism.** Frequent English-only messages from one Ottawa Region unit to the Quebec Region were, strictly speaking, admissible under official languages policies. Designated a bilingual office itself, Ottawa Region is entitled to communicate with all other CSIS offices in either or both official languages.

However, we consider that this particular unit is in a special position because it provides a national service to all branches of CSIS, coast to coast, and the spirit of official bilingualism calls for more than the strict minimum.

We were often confronted with the “urgency” argument—that translation into French would impose unacceptable delays. We found that there was usually less to this argument than met the eye. In many cases, for example, material in a foreign language was translated into English; why could it not be translated into French at the same time?

**Other Issues.** Among other issues were a very modest level of bilingualism required in some Headquarters positions, the advertisement of positions before the language requirements had been approved by the Chief, Official Languages, and failure to consider equita-

---

le representation in the selection of the first class at the Sir William Stephenson Academy with the result that only one recruit was Francophone ("We goofed", one highly-placed source admitted to us).

**Anglophone Concerns.** At the same time, we noted concerns among unilingual Anglophone employees that strict adherence to the government's language policies could stall their careers.

We believe that stepped-up language training is the way to make it clear that there is equal opportunity in CSIS for all qualified people, regardless—to borrow the wording of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*—of race or national or ethnic origin.

**Recommendations.** Among our major recommendations for dealing with official languages issues were that:

- A special, two-year official languages plan be implemented to make up for lost time.
- CSIS give priority to expanding its facilities for translation into French so that operational efficiency ("urgency") could no longer be offered as an excuse for English unilingualism in written communications.
- As a matter of policy, the Ottawa Region unit mentioned above communicate in French with French-language offices and bilingual offices where French is officially designated as the primary working language.
- A French-language equivalent to the Directive Writers' Guide and any other guides or manuals now available in English only be published in 1987.
- Steps be taken to ensure that management positions are designated bilingual on the same basis as this is done throughout the government and that no job competition be held until the Chief, Official Languages has established official languages requirements for the position concerned.
- Language training be scheduled by the end of the Special Plan for all unilingual employees in bilingual positions and that CSIS officially decide by July 31, 1987, how it will deal with unilingual employees in bilingual positions who (a) are not eligible for second-language training, (b) refuse or fail to enrol in such training, (c) fail such training or (d) lose their ability to work in the second language.
- Continued emphasis be placed on bilingualism as a recruitment criterion and that CSIS structure its hiring and staffing procedures to ensure adequate Francophone recruitment.
- The bilingualism bonus be paid in accordance with Treasury Board rules.

**Haig-Brown.** Because there have been reports in the media on the so-called Haig-Brown Report, it may be worth briefly saying what we found in the course of our inquiry.

This report, a collection of memoranda by two Army officers seconded to the RCMP during the Second World War to advise on the organization of personnel selection, perpetuated unacceptable stereotypes about certain ethnic groups.

---

---

We were not entirely convinced by protests that the Haig-Brown Report was irrelevant in its day, but, in the final analysis, we agreed that its present interest is historical; there is no evidence that it ever guided personnel selection in CSIS.

**OCOL.** We should also say for the record that we conducted our inquiry in cooperation with the Office of the Commissioner of Official Languages (OCOL), which was simultaneously engaged in its own audit of official languages practices at CSIS. OCOL was issuing its own report.

### **Staff Relations**

We found that real problems in staff relations had been amplified by a communications gap in which management and some employees came to suspect the worst of each other.

The problems and the communications gap could both be traced in part to transition, as CSIS took shape out of the former RCMP Security Service. CSIS managers themselves acknowledge that in the hectic early days, many decisions were founded more on intuition and experience than on planning or policy. It is hardly surprising that such decisions sometimes seemed arbitrary and lent credibility to whispering about discrimination and favouritism.

Another factor was nostalgia for the RCMP. Managers who learned their craft in the hierarchical RCMP tended to expect swift and silent obedience, not questions about their decisions.

Finally, there was the value attached to the need-to-know principle in any security and intelligence agency. This principle is, of course, essential in security matters. But it should not spill over into routine administrative matters. CSIS had not made known, for example, its policy governing transfers.

**Personnel Manual.** As in official languages, CSIS was taking steps to deal with its staff relations problems. We were especially reassured to find that it was preparing a formal Personnel Administration Manual. By clarifying the rules, this Manual can prevent much misunderstanding and suspicion.

CSIS is also proposing that the Public Service Staff Relations Board (PSSRB) be empowered to adjudicate grievances by non-unionized employees like intelligence officers, surveillants and analysts. At present the Director makes the final decision on these grievances, which places him in the awkward position of being both judge and party.

Our only concern is to ensure that the amendment sought to the *Public Service Staff Relations Act* actually does give the PSSRB an adequate mandate to deal with CSIS grievances.

**Conversion.** One of the major controversies that led to our inquiry had to do with “conversion”, when surveillants (former “special constables” in the RCMP, the people who tail targets) were given an opportunity to compete for positions as intelligence officers (IOs).

---



---

This was an opportunity of great significance to the surveillants. Their jobs lead nowhere; the reward for diligent and skillful surveillance is the chance to do more surveillance. An IO, on the other hand, is on the first rung of the career ladder that leads to the director's office.

Communications problems, unfortunately, turned conversion into a battlefield. In the first place, surveillants interviewed in the course of our inquiry believed that the distinction between them and IOs would be completely erased; all would be on the same career path. At least some surveillants in Montreal believed that they were being offered absolute priority to try for IO positions before any outsiders were considered.

Both these hopes were dashed. CSIS management interprets the promises it made much more narrowly. It believes that it kept its promise by letting the surveillants apply for jobs as IOs without holding university degrees (which few surveillants have) or going through basic training at the Sir William Stephenson Academy.

**Mobility Agreement.** The Montreal surveillants also believed that a mobility agreement presented to them as a condition of conversion was an attempt to frighten them off. This agreement raised the possibility of transfer, and the surveillants lived up to the conventional wisdom that Francophone Montrealers in all fields prefer to make their careers in Montreal.

In a serious departure from good official languages practice, CSIS first offered psychological testing in English only, then made those who insisted on French tests wait for six months. Only the "culture gap" we referred to under the official languages heading above can explain this kind of unequal treatment of Francophone and Anglophone candidates for conversion and failure to anticipate the reaction.

Then came the announcement of a second conversion competition before the first one was completed in Montreal. The Montreal surveillants were apparently not told that the first competition was over in the rest of the country, and they were quick to conclude—understandably if, as best we could determine, wrongly—that this was a dirty trick of some kind.

**Other Problems.** Our findings on the grievance procedure are obvious from what we have already said and from the recommendations described below.

We also found that the prospect of ill-explained lateral transfers was a serious source of insecurity among employees, that there was a widespread belief that competitions for promotions concealed rather than prevented favouritism, and that CSIS employees (who are not, legally speaking, public servants) feel trapped because they cannot enter internal competitions for Public Service jobs.

**Recommendations.** Among our major recommendations for dealing with staff relations issues were that:

- The *Public Service Staff Relations Act* be amended in such a way that grievances by non-unionized CSIS employees can be adjudicated by a member of the Public Service Staff Relations Board with suitable security clearance.

- 
- Since non-unionized employees do not have a collective agreement, they be allowed to grieve on the basis of the Personnel Administration Manual.
  - The Director's reply to a grievance always include reasons for the decision.
  - Arrangements be made for paycheque deductions to provide the Association of CSIS Employees with funds to pay the costs of adjudication if the Association decided to accept a role in such proceedings. The amount of the checkoff would be determined by a majority vote of Association members.
  - CSIS issue a policy statement describing career paths open to its employees, especially those outside the IO category, and setting out the rules for conversion from one path to another.
  - CSIS issue a policy statement specifying the conditions under which lateral transfers will be made.
  - In staffing, selection boards be composed of the supervisor to whom the position reports, a supervisor of equal rank from another branch of the Service and an officer, with appropriate security clearance, of the Public Service Commission.
  - CSIS explore avenues for permitting its employees to compete for Public Service jobs.



---

## 9. Complaints

---

Citizenship and immigration cases gave us most of our work on complaints in 1986-87.

This was not merely a matter of numbers. Compared with security clearance cases, those dealing with citizenship and immigration are complex and difficult, usually involving large numbers of reports and documents accumulated over many years. And the stakes are high. An adverse report by us could well result in the Governor in Council's deciding to deny citizenship or direct the commencement of deportation proceedings.

Meanwhile, the number of new complaints about security clearances plunged.

### Kudos for Defence

New screening procedures at the Department of National Defence (DND) appear to go a long way to explaining the drop in security clearance complaints.

In our last annual report, we objected in strong terms to the way DND had carried out clearance investigations.

We are pleased this year to say publicly what we have already said privately—that DND showed some real sensitivity to individual dignity by radically revising its security clearance procedures.

Of the 44 people whose cases we asked DND to reconsider in 1986, fully 39 were granted clearances. The other five withdrew their complaints on promises that their cases would be re-examined at a later date.

New complaints against DND in 1986-87 totalled zero. We hope that this Department maintains the high standard it has set for itself. As insurance, we have asked it to tell us every year how many security clearances it has denied. If the number is high, yet complaints are low, we will ask why.

### Security Clearances

The number of new complaints arising out of security clearances denied by other departments also shrank; there was only one in 1986-87, compared with 14 the year before.

We like to think that this reflects greater care being taken as the people responsible for security—in departments and agencies as well as in CSIS—learn about the complaints process and the criteria that are taking shape as we deal with specific cases.

A new security classification and screening system was introduced by the Government in 1986. It does not come directly under our oversight mandate. But it is an important element in complaints that we hear as well as in CSIS's workload, so we say something about it later in this chapter.

**Mandates.** Under the *CSIS Act* (section 42), a complaint can be made to us by:

- A person refused federal employment solely because a security clearance has been denied.

- 
- A federal employee who is dismissed, demoted or transferred or denied a promotion or transfer for the same reason.
  - Anyone refused a contract to supply goods and services to the government for the same reason.

The Department of National Defence carries out its own security screening.\* In other departments and agencies, decisions to grant or withhold clearances are made by the deputy head after a security assessment is submitted by CSIS.

Anyone denied a clearance must be notified and told that a formal complaint can be lodged with us. After investigation and *in camera* hearings by one or more members of our Committee, we report our findings and any recommendations to the Solicitor General, the Director of CSIS, the deputy head concerned and the complainant.

**Investigations and Recommendations.** This year, hearings have been completed and recommendations made in two cases. In one we recommended that clearance be granted, and this was done. In the other we supported CSIS's recommendation against clearance. Summary case histories can be found in Appendix B. One complaint of this kind was still under investigation at year-end.

### Complaints against CSIS

**Mandate.** The *CSIS Act* directs us to investigate complaints about "any act or thing done by the Service" (section 41).

There are two principal limitations. A complaint must first be made to the Director of CSIS. We can then accept the complaint if the Director has not responded within a period that we consider reasonable or if the complainant is not satisfied with the Director's response.

Second, we may not investigate a complaint that can be channeled through another grievance procedure under the *CSIS Act* or the *Public Service Staff Relations Act*.

**Complaints by Employees.** Both we and the Commissioner of Official Languages received 1,776 complaints in 1986-87 about the Service's official languages practices, all from CSIS employees. This is about three times the number of language complaints in the previous year.

We held these complaints in abeyance while the Office of the Commissioner made a detailed audit of official bilingualism in the Service and while we conducted the inquiry reviewed in Chapter 8.

**Complaints from the Public.** We had 13 complaints from members of the public, compared with four in the previous year. Twelve, mostly from disappointed candidates for

---

\* So does the RCMP.

---

employment by CSIS, were outside our jurisdiction and one was under investigation at year-end.

## **Immigration and Citizenship**

We had 13 citizenship cases and one immigration case on hand as 1986-87 began. Five more immigration cases came to us during the year, but there were no new citizenship cases.\*

**Mandates.** Under the *Citizenship Act*, the Secretary of State reports to us when he is of the opinion that citizenship should be denied because there are reasonable grounds to believe that the applicant is either a threat to the security of Canada or is involved in organized crime.

Similarly under the *Immigration Act, 1976*, a report is made to us when the Minister of Employment and Immigration and the Solicitor General believe that the applicant for admission to Canada will engage in activities inimical to Canada's interests in various specified ways.

In both cases, the subject of the report must be notified. We investigate as we would in the case of a complaint by an individual and make recommendations to the Governor in Council.

**Investigations and Recommendations.** One immigration case was disposed of. We agreed that admission to Canada should be denied. Investigation was continuing on four immigration cases and a fifth was being reopened by consent of all parties.

Six citizenship cases were closed. In two, we recommended that citizenship be granted. One citizenship case ended when the applicant died. In addition, CSIS withdrew its objections in three citizenship cases during investigation. Summary case histories of citizenship and immigration cases can also be found in Appendix B.

One report on a citizenship case was being prepared at year-end, and investigation was continuing in six cases.

The first case involving the criminality provisions of the *Immigration Act, 1976*, came to us at the close of the year. There was reason to expect more early in 1987-88.

## **Quality of Investigations**

We have already dealt with the striking improvement in the quality of investigations by the Department of National Defence.

---

\* Readers who enjoy statistical analysis may want to know that: (a) one of the immigration cases and one of the citizenship cases involve the same person, and (b) one of the new immigration cases is identical with one of the immigration cases carried over from the previous year; it is being re-opened with the consent of all parties.

---

**CSIS Security Assessments.** Over the last three years, we have seen many security screening reports prepared by CSIS for other departments and agencies, and, for the most part, they were well done.

However, in the cases we saw this year, some conclusions were inferred from insufficient evidence and what could have been perfectly innocent activities were sometimes viewed in the worst possible light without adequate reason. Case reports highlighted these weaknesses.

**Immigration and Citizenship.** We were especially disappointed in the quality of CSIS reports and of the evidence it presented to us in citizenship and immigration cases.

For example, the Service sometimes took weeks to respond to straightforward questions that we posed during the preliminary investigation, and it sometimes came to hearings with evidence that had not been seen by the minister or ministers to whom the initial recommendation had been made.

Neither the delays nor the after-the-fact accumulation of evidence speaks well of the care taken with recommendations on which the rest of a person's life may depend.

**Special Report.** We have made a special report to the Solicitor General, under section 54 of the *CSIS Act*, to share with him our concerns about both security assessments and the handling of citizenship and immigration cases by CSIS.

A special report was necessary because CSIS does not accept our concerns. In fact, CSIS seems to blame the process required under the *Act*—or our interpretation of the process.

To bring about better controls, we recommended that:

- The Director (or, in his absence, a deputy director) of CSIS personally have sole authority to recommend that, for security reasons, citizenship be denied, a potential immigrant or visitor be refused entry or a permanent resident be deported.
- These recommendations be made to the Solicitor General who, if he agreed, would then, in citizenship matters, authorize the report being forwarded to the Secretary of State or, in immigration cases, would forward the report himself, with his own comments, to the Minister of Employment and Immigration.
- Similarly, the Commissioner of the RCMP (or, in his absence, the Deputy Commissioner) personally be the only one with authority to make recommendations to the Solicitor General regarding deportation under the criminality provisions of the *Immigration Act, 1976*.
- Only the Director of CSIS (or, in his absence, a deputy director) have the authority to recommend that a security clearance be denied to a Canadian seeking federal government employment.

We look forward to discussing this issue in detail with CSIS, and we hope next year to report that more effective procedures have been developed for maintaining the delicate balance between protection of the security of Canada and protection of individual rights.



---

## Immigration Act Study

In a report on June 17, 1986, the Standing Committee of the House of Commons on Labour, Employment and Immigration made two recommendations regarding security screening, as follows:

32. The Solicitor General should ask the Security Intelligence Review Committee to investigate and report on whether Canada's *Immigration Act* is adequately protecting Canada and any recommended legislative changes should be introduced to Parliament as soon as possible.

34. The Solicitor General should ask the Security Intelligence Review Committee to review the criminality provisions of the *Immigration Act*.

On September 26, 1986, the Solicitor General officially asked us to investigate and report on the effectiveness of the relevant provisions of the *CSIS Act*. Under Section 40 of this *Act*, we have asked the Inspector General to undertake some fact-finding for us. Our work on this was continuing at year-end.

We have also been invited to take part in the Interdepartmental Working Group formed by the Minister of State (Immigration) to develop the Government's response to the Standing Committee's report. We are represented by the Executive Secretary.

In neither of these activities do we play an executive role. But our experience with immigration and the virtually identical citizenship cases has given us a particular perspective that we feel should be put at the Government's disposal as it considers amendments to the *Immigration Act, 1976*.

We regard it as preventive action. Better to offer our advice now in hopes of warding off problems than waiting for problems to emerge and then carping from the sidelines.

## The New Security Policy

On June 18, 1986, the then Solicitor General introduced a new security policy and operational guidelines for classifying information and screening personnel.

The previous policy had its origins in a 1956 PCO document called Security of Information in the Public Service of Canada, supplemented by Cabinet Document (CD) 35, which dates from 1963. It is generally recognized that too much information was being classified and security clearances were being sought for too many people under these arrangements.

Costs are a factor in limiting the scope of security policy. The average cost of a Top Secret clearance has been reported as \$1,425 and of Confidential and Secret clearances as \$13.62—figures that we believe are, if anything, serious underestimates, as we explained in last year's annual report.



---

Speeding up the screening process for individuals by reducing the demand was another reason for reform. As matters stood, CSIS was snowed under by a growing backlog of clearance investigations in progress. This situation, too, we described in last year's annual report.

**Demand.** The new measures were to bring about a reduction in the demand for security clearances by requiring that requests be justifiable, equitable and effective. It established as objectives that:

- Only information whose protection from unauthorized disclosure is essential to the national interest be classified.
- Departments and agencies reduce the number of positions that require employees to be security cleared.
- The rights of individuals affected by the government's administrative security system be improved.
- The security of Canada be upgraded by more effective management of the resources dedicated to the security screening and information classification and protection programs.

Under the new policy, information is to be classified only if it falls into one of six categories—national defence, international affairs, national security (including hostile and subversive activities and threats to the security of Canada), Cabinet confidences, federal-provincial affairs, and selected economic interests of Canada.

Deputy heads are held accountable for security in their departments and agencies. Among other things, they identify employees who need security clearance and ensure that, as a condition of employment, these employees are screened.

Except, as explained above, in the case of DND and the RCMP, a "security assessment" is provided by CSIS. But the ultimate decision to grant or withhold clearance lies with the deputy head.

**Rejection Criteria.** Under the new policy, no one can be refused security clearance for disloyalty unless there are reasonable grounds to believe that he or she engages in or may engage in activities that fall within the definition of "threats to the security of Canada" in the *CSIS Act* (section 2).

Under CD 35, a person could be rejected for "unreliability", not merely for outright disloyalty. This remains true, but there must be reasonable grounds to believe that the individual may disclose (through careless talk, for example) or may be induced to disclose (under the threat of blackmail, for example), or may cause to be disclosed (through habitual carelessness, for example) classified information.

Treasury Board, which is responsible for the overall management of the new policies, is assisting each department with implementation of the program and monitoring compliance with the new policy.

---

On September 12, 1986, the Solicitor General issued a formal directive to CSIS governing the provision of security assessments.

**Redress.** Announcing the new security policy, the then Solicitor General reaffirmed that the Government was committed to a fair and equitable review procedure for those denied security clearances. He said:

Members will know that the SIRC is made up of five Privy Councillors representing all three parties in the House. It has an independent mandate to review all complaints concerning security clearances requested by the government, with full authority to require the production of evidence and witnesses from the Service and the department that has denied the security clearance.

The SIRC has demonstrated its value as a review mechanism by the careful, thorough and fair manner in which it has investigated and reported upon those cases which have so far come before it and the way in which it has brought the principles of natural justice into play in these cases.\*

**Impact on CSIS.** We have not conducted a full review of the new security policy's impact on CSIS. However, we are mindful of three elements that will add to its workload, as follows:

- CSIS will establish and maintain a central index for all security clearances.
- For criminal records and credit checks, it will be the sole entry point for all agencies except DND and the RCMP on security screening.
- As a pilot project, personal interviews are to be conducted with persons requiring Secret clearance, whereas interviews were previously conducted only for cause. Personal interviews are now always required for Top Secret clearance.

**No Let-Up.** Six months after the announcement of the new policy, our research showed no let-up in requests for security assessments. As a matter of fact, while requests for field investigations—more or less synonymous with requests for Top Secret clearances—were down, total numbers increased after the new policy was in place. Table 6 sets out the figures for the last six months of 1985 and of 1986.

**Table 6. Requests for Security Assessments**

	security clearance requests	field investigation requests
second half, 1985	31,797	2,005
second half, 1986	35,061	1,425

(Source: CSIS)

---

\* *House of Commons Debates*, June 18, 1986

---

These numbers include all three levels of clearance—Confidential, Secret and Top Secret.

The Solicitor General has taken a number of steps to deal with this situation.

At a mundane but practical level, he directed the Security Screening Branch at CSIS to get the temporary secretarial help it needs to clear the backlog of about a thousand cases that had been wrapped up by the investigators but remained piled up in the typing pool In basket.

He also directed the Service in December, 1986, to send outstanding requests back to the departments for reconsideration under the new policy.

Finally, he asked the Intelligence and Security Co-ordinator at the Privy Council Office to speak personally with deputy heads in departments that may be asking for Top Secret clearances that cannot be justified under the new policy.

---

## 10. Tidying Up

---

Our work in oversight and complaints is no mystery to readers of the foregoing chapters. But some of our activities do not fit under either of these rubrics. We describe them here.

### Answering to Parliament

We appeared twice in 1986 before the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General—on June 3 to answer questions on our 1984-85 annual report and on November 20 to answer questions on our 1985-86 annual report. Issues raised with us on those occasions have been dealt with in this report.

As the year under review ended, we looked forward to an appearance before the Special Senate Committee on Terrorism and the Public Safety on April 3, 1987.

### Outreach

As part of our accountability to Parliament, we see ourselves as accountable to Canadians at large.

Accepting a responsibility to foster public knowledge and awareness of security and intelligence matters, we are as forthright as security considerations let us be with the hundreds of individuals who ask us about security clearance procedures and about specific incidents or general issues.

**Mass Media.** We are as open as possible with the mass media. After our second Annual Report was tabled in Parliament in June, 1986, we held a news conference, and our Chairman, the Honourable Ronald G. Atkey, as well as other members and staff have been interviewed many times over the year. We believe that in a healthy democracy there can and should be a degree of informed public discussion on national security issues.

There are also occasions when it would be inappropriate for CSIS to make issues public but it is appropriate for us to do so. On such occasions we are able to put matters in perspective, to the benefit of all concerned.

### Meetings and Conferences

Academic researchers and students also interview the Chairman and staff. We keep our lines open to academic and professional specialists in security intelligence, not only out of a duty to share our own insights widely but for what we can learn from them.

In the past year, the Chairman:

- Was a panelist at the National Forum on Access to Information and Privacy staged by the Department of Justice and Treasury Board March 7, 1986.
- Presented a paper entitled "The Security Intelligence Review Committee: Legislative Oversight and Government Policy in Canada Today" at a conference on Intelligence and Policy sponsored by the Defence Intelligence College in Washington, D.C., August 26-28, 1986.



- Spoke on "Accountability of the Security Intelligence Committee" at a seminar organized by Professors Clifford Shearing and Stuart Farson at the Centre of Criminology in the University of Toronto, February 24, 1987.
- Spoke to Osgoode Hall Law School students at York University enrolled in a course on security and intelligence, March 11, 1987, and participated in discussion afterwards. The session was organized by Professor Peter Hanks, a visiting professor from Australia.

Two members, the Honourable Jean Jacques Blais and the Honourable Frank McGee, attended the National Conference on Law in Relationship to Terrorism, sponsored by the American Bar Association in Washington, D.C., June 5-7, 1986.

Our Executive Secretary and a research officer participated in a conference on The Psychology of Terrorism in Washington, D.C., at the Woodrow Wilson Center, International Security Studies Program, March 16-17, 1987.

In addition to attending the August 26-28, 1986, conference on Intelligence and Policy sponsored by the Defence Intelligence College in Washington, D.C., with the Chairman, the Director of Research attended the second annual conference of the Canadian Association of Security and Intelligence Studies at the University of Manitoba in Winnipeg, June 7, 1986.

The Executive Assistant and the Senior Complaints Officer met twice with U.S. Defence Department officials to study personnel security policy and exchange ideas—first at the Pentagon on November 14, 1986, and then at the Personnel Security Research and Education Center in Monterey, California, on January 15 and 16, 1987. At the Research and Education Center, the Executive Assistant made a presentation on the development of the security screening process in the government of Canada.

A research officer attended a symposium on Present and Future Strategies for Employment Testing on June 21, 1986, at the annual conference of the Canadian Psychological Association.

## **Personnel**

Our office remains as lean as it was at the end of last year; throughout 1986-87, we still had just 13 employees, despite a mushrooming workload.

They are headed by an executive secretary who directs all day-to-day operations. Other employees are a research director, two researchers and a research assistant, a senior complaints officer, an executive assistant who supports the research and complaints functions, an administrative officer who is also the registrar for our hearings and coordinator of our response to requests under the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, and five support staff. A complete list with telephone numbers can be found in Appendix C.

## **Financial Report**

Our 1986-87 budget is set out in Table 7. We originally budgeted \$344,000 for goods and services in 1986-87, but found that this amount had to be nearly doubled through supple-



mentary estimates to meet needs that could not be foreseen when the main estimates were drawn up in 1985—notably:

- Conducting, at the request of the Solicitor General, a special study of official languages and staff relations problems in CSIS (see Chapter 8, page 49 of this annual report).
- Meeting legal fees associated with the complaints process.

**Table 7. SIRC Budget, 1986-87**

Personnel		\$545,000
Salaries and wages	\$475,000	
Contributions to employee benefit plans	\$70,000	
Goods and services		\$677,000
Professional services	\$519,000	
Other	\$158,000	
Total operating expenditures		\$1,222,000
Capital expenditures		9,000
TOTAL		\$1,231,000

(Source: 1987-88 Estimates, Part III)

---

---

---

---

# 11. Looking Ahead

---

Among our priorities for 1987-88, we number CSIS's counter-terrorism program, its intelligence analysis and production process, and the protection of scientific and technical secrets.

Our work on the protection of scientific and technical secrets has already begun, and we might say a word about it here, to set the scene.

**Science and Technology.** Traditional military secrets are no longer the only targets of espionage. Scientific and technical knowledge must also be protected. Being a member of the Western scientific community as well as of Western military alliances, Canada has a duty to safeguard borrowed as well as home-grown science and technology.

We are looking into a number of issues that arise out of these considerations, including:

- CSIS's part in developing policies to protect scientific and technical assets—ours and our allies'.
- What intelligence CSIS provides to federal departments involved in export controls and other protections for secret scientific and technical knowledge.
- The priority CSIS gives to collecting intelligence on the theft of science and technology and what resources it devotes to this task.
- Whether the government's identification of potential targets is adequate.
- What provisions are made for security screening personnel in high-technology firms that have access to secret scientific and technical knowledge.

We have had briefings from CSIS on these matters and are pursuing our inquiry.

## Five-Year Review

But our overriding preoccupation in the coming year will be to draw up a full list of issues that Parliament may want to address when it conducts the five-year review of the *CSIS Act* in 1989.

We intend to consult with interested individuals, with relevant interest groups and with experts in the universities, government and elsewhere. This will allow us both to test the conclusions we have drawn from our experience and to provide them with an early forum for insights we may profit from.

Scattered throughout this report are issues that have suggested themselves in our routine review activities—for example, the protection of solicitor-client privilege (page 19) and the adequacy of raw warrant statistics (page 11).

## The Extent of Oversight

Another issue we can already see on the horizon is the oversight function itself. The *CSIS Act* broke new ground when it created this Committee to monitor the Service. But there

---

are other major players in the Canadian security and intelligence community and they are not in the purview of any independent oversight.

**Canadian Security and Intelligence Directory.** Indeed, one of the surprises we got when we took up our duties in 1984 was that we could not even find a comprehensive directory of federal government agencies engaged in security and intelligence work.

We felt it was important to know something about CSIS's sister agencies. For one thing, we would better understand CSIS's mandate if we knew the mandates of the others and CSIS's relationships with them. We were particularly interested in committees that disseminate security and intelligence information and that make decisions based on this information. Knowing the needs of such committees would improve our appreciation of CSIS's operational objectives and its relationships, real and potential.

Unable to find a complete directory, we decided to prepare one ourselves, and this task was completed in 1986-87.

We recognize, with regret, that we cannot make the directory public. Some of the material it contains—notably descriptions of the roles played by certain agencies—would be of far too much interest to the enemies of our country. We also promised to limit circulation in order to gain the cooperation of certain agencies that had no legal responsibility to provide us with information.

However, we have made copies available within the Canadian security and intelligence community itself and have been pleased with the very favourable reactions. Apparently we were not alone in feeling that it is useful to know just who does what.

Because of these reactions, we intend to revise and distribute the directory yearly, both to keep our own understanding up to date and to serve the security and intelligence community within Canada.

**Cabinet Confidences.** Another limit on our present powers is that we are not entitled to be told Cabinet confidences. We have not felt this as a severe limitation to date but, of course, we cannot really assess how much we are missing. We have been concerned that it could be a problem if a Cabinet spread the mantle of confidentiality too widely in future.

We note that the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General has recommended tightening the definition of Cabinet confidence for purposes of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*,\* and we await the Government's response before taking a more precise position of our own.

---

\* House of Commons, *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*, Report of the Standing Committee on Justice and Solicitor General on the review of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, March, 1987

---

## A Last Word

At the middle of our five-year mandate, we look back with some satisfaction on what we have been able to do—and forward with not a little apprehension to how much more we have to do.

Yet in reflecting on our work to date, we continue to value two important features of our mandate. The first is our appointment as part-timers, active on other matters in the community and in private life. This has permitted us to remain somewhat more objective and detached from the day-to-day intrigue of security intelligence matters specifically and government affairs generally. Hopefully it has sharpened our analysis and judgement.

Second, we have had the good fortune to attract competent and hard-working professionals as members of our permanent staff and panel of outside consultants and lawyers. All of these Canadians, after achieving the appropriate level of security clearance, have thrown themselves into the task at hand with dedication, energy, and a strong sense of commitment. Treasury Board has responded positively with a level of resources which is limited but nevertheless appropriate. The Committee and hence Canadians are well served by this group of “watchdog” professionals who work long and lonely hours mostly without public recognition—except that which it is our pleasure to provide in this report.



---

---

---

---

# Appendix A

---

## **Ministerial Directives and Directions to CSIS, 1986-87**

CSIS-RCMP Cooperation Regarding Counter-Terrorism

The Provision of Security Assessments

Notification of the Minister Concerning Certain Types of Operations

Investigative Activity

Use of Confidential Sources

Protection of Canadian Citizens

Protection of Foreign Citizens in Canada

Policy on Reporting Incidents to the Minister

Arrangements for RCMP Assistance

---

---

---

---

# Appendix B

---

## Summary Case Histories of Security Complaints Dealt With by the Security Intelligence Review Committee, 1986-87

### *Security Clearances*

1. A person complained that a Top Secret clearance was denied on the basis of alleged dishonesty in (a) citing false past job titles on a personal history form, (b) misappropriating the employer's property in a past job and (c) having been involved in the sale of stolen goods.

At the hearing, CSIS cited reports from its sources in support of all three allegations. A CSIS investigator answered detailed questions about the reliability of these reports.

The complainant denied all allegations, noting that employer statements confirmed the accuracy of the job titles and arguing that personal animosities lay behind the other allegations. The complainant further argued that the allegation about the sale of stolen goods involved mistaken identity.

The Presiding Committee Member found that the job titles had not been misrepresented, but sustained the other allegations.

The Presiding Committee Member recommended that the denial of a Top Secret clearance be upheld.

2. An individual was denied the Top Secret clearance required for transfer to a special unit. Denial was based on alleged dishonesty, indiscretion, and financial indebtedness.

The allegation of dishonesty turned out to be based on a minor, isolated incident that did not justify continuing concern, and the indiscretion issue proved to be groundless.

But the heavy indebtedness was real, and CSIS held that the resulting financial pressure could tempt the complainant to offer favours to clients in return for cash. It could also tempt knowledgeable clients to offer financial inducements.

However, CSIS acknowledged that there was nothing to indicate that the complainant could not overcome the indebtedness by honest means; indeed, it agreed that the complainant deserved credit for positive efforts to deal with the problem.

An official of the employing department testified that, after interviewing the complainant, he was satisfied with the explanation provided for the indebtedness.

Finding that the complainant had the indebtedness under control and that all other allegations were groundless or minor, the Presiding Committee Member recommended that Top Security clearance be granted.

---

## Citizenship

3. Citizenship was denied to a landed immigrant, 14 years in Canada, when CSIS said there were reasonable grounds to believe that this individual would engage in activities constituting a threat to the security of Canada.

At the hearing, evidence was heard from CSIS to the effect that the activities of this individual were in keeping with those of an agent of a foreign government.

The Presiding Committee Member proposed to disclose certain allegations to the applicant and counsel so a reasonable defence could be mounted. The Presiding Committee Member did not seek to disclose facts prejudicial to national security but insisted on appropriate disclosure as required by law.

CSIS then informed the Secretary of State that it wished to withdraw its objection to citizenship for this individual.

The Presiding Committee Member ended the investigation as there was no longer any basis for continuing.

4. An individual who found refuge in Canada after a military coup and later gained landed immigrant status was denied citizenship when CSIS said this individual was a sympathizer of a terrorist organization in the country of origin.

Paragraph 2(c) of the *CSIS Act* provides that “threats to the security of Canada” include

activities within ... Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada *or a foreign state*. (emphasis added)

Both the applicant and CSIS were assisted by counsel at the hearings, and both presented evidence. The Presiding Committee Member also called an expert witness to fill in the background about terrorist organizations in the country of the applicant’s origin.

The Presiding Committee Member concluded that this individual did not threaten the security of Canada, and recommended that citizenship be granted.

At the time of writing, the report of the Presiding Committee Member had not yet been acted upon by the Governor in Council.

5. This case, while it was the subject of a separate report, involves the spouse of the applicant dealt with in the preceding case history. The facts and the recommendation are the same. At the time of writing, the report of the Presiding Committee Member had not yet been acted upon by the Governor in Council.

6. Citizenship was denied to a landed immigrant, in Canada since 1966, because CSIS believed that this individual was a threat to the security of Canada. Before the Committee began its investigation, CSIS withdrew its recommendation against granting citizenship.

---



---

7. An individual who entered Canada as a refugee and was granted landed immigrant status more than a decade ago was refused citizenship when CSIS alleged that this individual was an agent of influence for a foreign intelligence service. CSIS withdrew its objections to citizenship for this individual before the Committee completed its investigation.

### *Immigration*

8. Upon entering Canada, an individual was detained by immigration authorities, then released the following day after an appearance before an immigration adjudicator.

The Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration subsequently reported to the Committee that this individual met the criteria for deportation under the *Immigration Act, 1976*. The specific allegations were to the effect that this person had a close and active association with a terrorist organization and was known to have engaged in terrorist acts.

At the hearing, CSIS supported these allegations. Evidence by the applicant and by witnesses in support of the applicant lacked credibility.

The Presiding Committee Member concluded that there were reasonable grounds to believe that this person would instigate the subversion by force of the democratic government of another country while in Canada, and recommended that deportation proceedings be instituted.

At the time of writing, the Presiding Committee Member's report had not yet been acted upon by the Governor in Council but the applicant left the country.

---

---

---

---

## Appendix C

---

### SIRC Staff on April 1, 1987

Maurice Archdeacon, Executive Secretary .....	990-6839
Yvette Collins, Senior Secretary .....	990-8442
Danielle Blache, Secretary .....	991-9112
Annie Demirjian, Executive Assistant .....	990-6319
Shirley Heafey, Senior Complaints Officer .....	993-4263
Arthur Graham, Director of Research* .....	990-8051
Maurice M. Klein, Research Officer .....	990-8445
John M. Smith, Research Officer .....	991-9111
Joan Keane, Research Assistant .....	990-8443
Madeleine DeCarufel, Administration Officer and Registrar .....	990-8052
John Caron, Records Officer .....	990-6838
Roger MacDow, Records Clerk .....	998-5258
Diane Marion, Receptionist-Secretary .....	990-8441

---

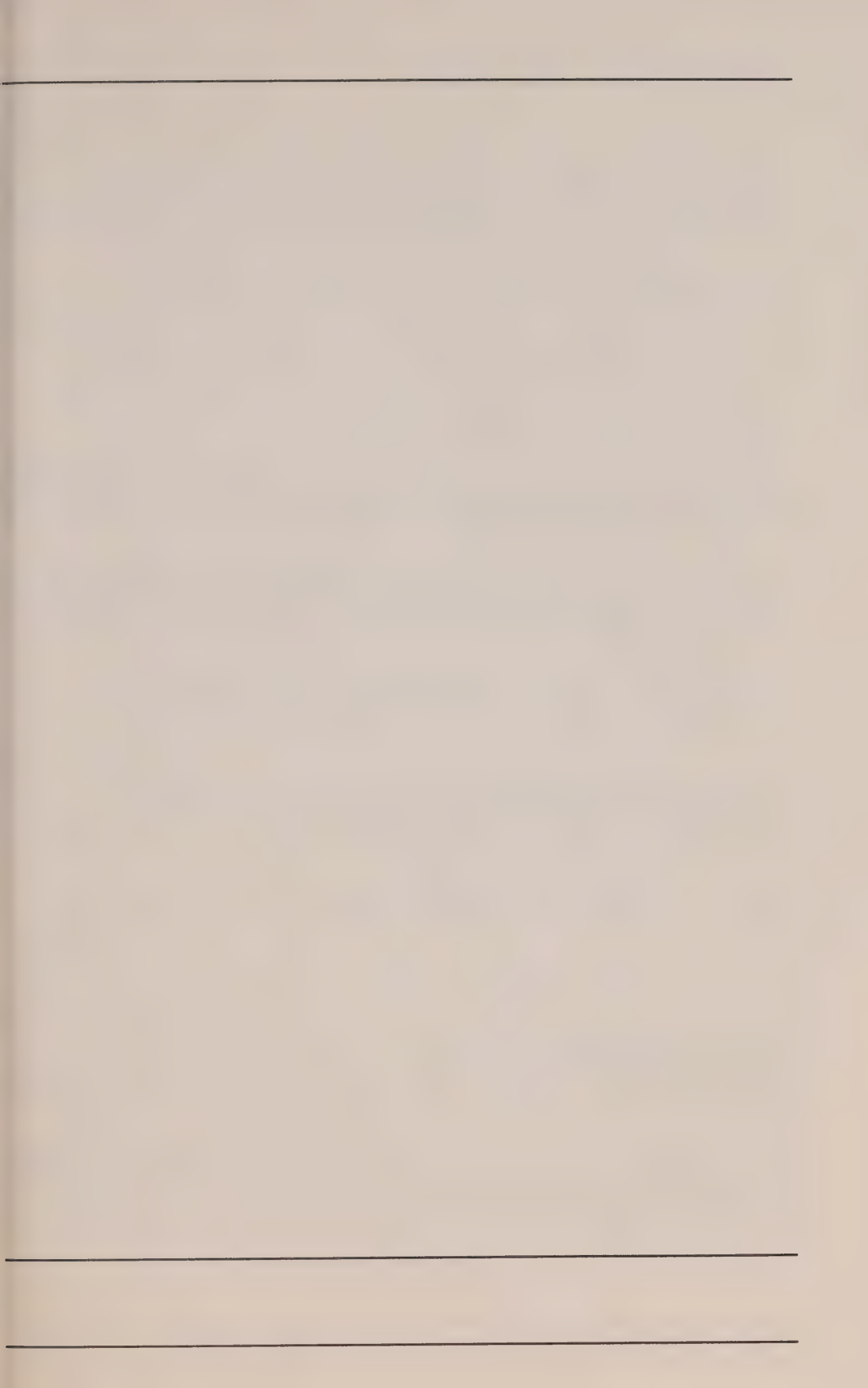
\* Throughout 1986-87, the Director of Research was Jacques J.M. Shore, who resigned on March 31, 1987, to practice law in Montreal. We wish to record our gratitude for the contribution he made in the two years he was with us.

---

Personnel du Comité au 1<sup>er</sup> avril 1987

990-6839	Maurice Archdeacon, secrétaire exécutif
990-8442	Yvette Collins, secrétaire principale
991-9112	Danielle Blache, secrétaire
990-6319	Annie Demitjian, adjointe exécutive
993-4263	Shirley Hearley, agent principal chargé des plaintes
990-8051	Arthur Graham, directeur de la recherche*
990-8445	Maurice M. Klein, agent de recherche
991-9111	John M. Smith, agent de recherche
990-8443	Joan Keane, adjointe de recherche
990-8052	Madeleine DeCarufel, agent administratif et greffier
990-6838	John Caron, agent des dossiers
998-5258	Roger MacDow, commis des dossiers
990-8441	Diane Marion, secrétaire-réceptionniste

Pendant toute la durée de 1986-1987, le directeur de la recherche était Jacques J.M. Shore, qui a démissionné le 31 mars 1987 pour pratiquer le droit à Montréal. Nous désirons le remercier de son apport pendant ses deux années parmi nous.





6. La citoyenneté a été refusée à un immigrant reçu au Canada depuis 1966 parce que le SCRS croyait qu'il constituait une menace envers la sécurité du Canada. Avant que le Comité ne commence son enquête, le SCRS a retiré sa recommandation voulant que la citoyenneté lui soit refusée.

7. Un particulier qui est entré au Canada à titre de réfugié et a obtenu le statut d'immigrant reçu il y a plus d'une décennie s'est vu refuser la citoyenneté lorsque le SCRS a allégué qu'il était un agent d'influence d'un service de renseignements étranger. Le SCRS a retiré ses objections à l'octroi de la citoyenneté à ce particulier avant que le Comité ne termine son enquête.

### Immigration

8. À son entrée au Canada, un particulier a été détenu par les autorités d'immigration, puis relâché le lendemain après avoir comparu devant un arbitre d'immigration.

Le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration ont subséquemment informé le Comité que ce particulier répondait aux critères de déportation énoncés dans la *Loi sur l'immigration de 1976*. Il était spécifiquement allégué que cette personne avait des rapports étroits et actifs avec une organisation terroriste et que sa participation à des actes terroristes était connue.

À l'audience, le SCRS a prouvé ces allégations. La preuve présentée au soutien de celles-ci par le requérant et les témoins manquait de crédibilité.

Le membre du Comité qui présidait à l'audience a conclu qu'il existait des motifs raisonnables de penser que cette personne serait la cause de subversion par la force en regard du gouvernement démocratique d'un autre pays pendant son séjour au Canada, et il a recommandé que des procédures de déportation soient entamées.

Au moment de la rédaction de la présente, le gouverneur en conseil n'avait pas encore donné suite au rapport du membre du Comité qui présidait à l'audience mais le requérant a quitté le pays.

3. La citoyenneté a été refusée à un immigrant reçu qui était au Canada depuis quatorze ans lorsque le SCRS a affirmé qu'il existait des motifs raisonnables de penser que ce particulier se livrerait à des activités constituant une menace envers la sécurité du Canada.
- À l'audience, le SCRS a témoigné que les activités de ce particulier correspondaient à celles d'un agent d'un gouvernement étranger.
- Le membre du Comité qui présidait à l'audience a proposé que certaines allégations soient divulguées au requérant et à son avocat de façon à ce qu'une défense raisonnable puisse être préparée. Le membre du Comité qui présidait à l'audience n'a pas cherché à divulguer des faits pouvant nuire à la sécurité nationale mais a insisté sur la divulgation requise par la loi.
- Le Service a alors informé le secrétaire d'État qu'il désirait retirer son objection concernant l'octroi de la citoyenneté à ce particulier.
- Le membre du Comité qui présidait à l'audience a mis fin à l'enquête puisqu'il n'y avait plus de raison de la poursuivre.
4. Un particulier qui s'est réfugié au Canada après un coup militaire et qui a subseqüement acquis le statut d'immigrant reçu s'est vu refuser la citoyenneté lorsque le SCRS a affirmé qu'il était partisan d'une organisation terroriste dans son pays d'origine.
- L'alinéa 2c) de la *Loi sur le SCRS* dispose que les «menaces envers la sécurité» prévoient :
  - ...les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes et des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger. (les soulignées sont de nous)
- Le requérant et le SCRS étaient chacun représentés par un avocat aux audiences et ils ont tous deux présenté des preuves. Le membre du Comité qui présidait à l'audience a également cité un témoin expert qui a donné des renseignements de base concernant les organisations terroristes dans le pays d'origine du requérant.
- Le membre du Comité qui présidait à l'audience a conclu que ce particulier ne menaçait pas la sécurité du Canada, et il a recommandé que la citoyenneté lui soit octroyée.
- Au moment de la rédaction du présent rapport, le gouvernement en conseil n'avait pas encore donné suite au rapport du Comité qui présidait à l'audience.
5. Le cas de l'épouse du requérant mentionné dans le cas précédent est également étudié dans cette affaire. Il fait l'objet d'un rapport séparé, mais les faits et les recommandations sont les mêmes. Au moment de la rédaction du présent rapport, le gouvernement en conseil n'avait pas encore donné suite au rapport du Comité qui présidait à l'audience.

## Résumé des plaintes en matière de sécurité examinées par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, 1986-1987

### *Habilitations de sécurité*

1. Une personne s'est plainte qu'une habilitation au niveau très secret lui avait été refusée parce qu'elle aurait été malhonnête : a) en citant de faux antécédents professionnels sur sa formule de renseignements personnels, b) en détournant la propriété d'un ancien employeur et c) en étant impliquée dans la vente d'objets volés.

À l'audience, le SCRS a cité des rapports de ses sources à l'appui de ces allégations. Un enquêteur du SCRS a répondu à des questions détaillées concernant la fiabilité de ces rapports.

Le plaignant a nié toutes les allégations, notant que les déclarations de l'employeur confirmaient l'exactitude des antécédents professionnels et que les autres allégations étaient fondées sur des animosités personnelles. Le plaignant a de plus soutenu que l'allégation concernant la vente d'objets volés résultait d'une erreur d'identité.

Le membre du Comité qui présidait à l'audience a conclu que les antécédents professionnels étaient authentiques, mais il a confirmé les autres allégations.

Il a recommandé de maintenir le refus d'une habilitation au niveau très secret.

2. Un employé s'est vu refuser l'habilitation au niveau très secret dont il avait besoin pour être muté à un service spécial. Le refus était fondé sur des allégations de malhonnêteté, d'indiscrétion, et d'endettement.

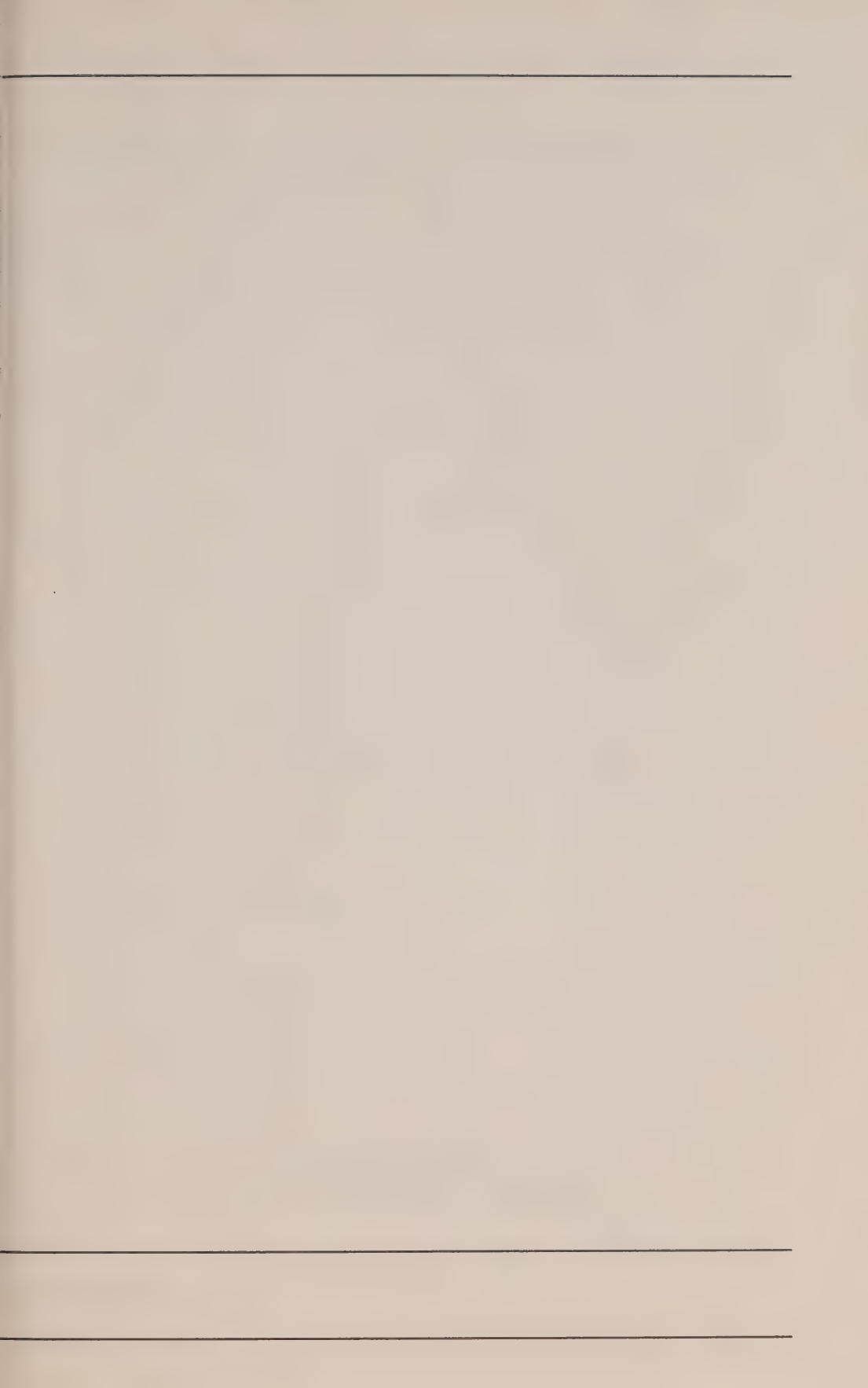
On a découvert que l'allégation de malhonnêteté reposait sur un incident mineur et isolé qui ne méritait pas qu'on s'y attarde, et l'indiscrétion s'est révélée sans fondement.

Mais les lourdes dettes étaient réelles, et le SCRS a décidé que les pressions financières qu'elles entraîneraient pourraient tenter le plaignant d'offrir des faveurs aux clients pour de l'argent. Elles pourraient également tenter des clients qui seraient au courant d'offrir des incitations financières.

Toutefois, le SCRS a reconnu que rien n'indiquait que le plaignant ne pourrait pas surmonter ses dettes honnêtement; en fait, il a convenu que les efforts positifs de ce dernier pour résoudre le problème étaient tout à son honneur.

Un agent du ministère employeur a témoigné que, après avoir interrogé le plaignant, il était satisfait de l'explication donnée en regard de la dette.

Jugeant que le plaignant contrôlait très bien sa dette et que toutes les autres allégations étaient sans fondement ou mineures, le membre du Comité qui présidait à l'audience a recommandé l'octroi d'une habilitation au niveau très secret.



**Directives et instructions ministérielles  
données au SCRS, 1986-1987**

La collaboration entre le SCRS et la GRC touchant l'antiterrorisme

La prestation des évaluations de sécurité

Les avis qui sont transmis au ministre au sujet de certains types d'opérations

L'activité d'enquête

L'utilisation des sources confidentielles

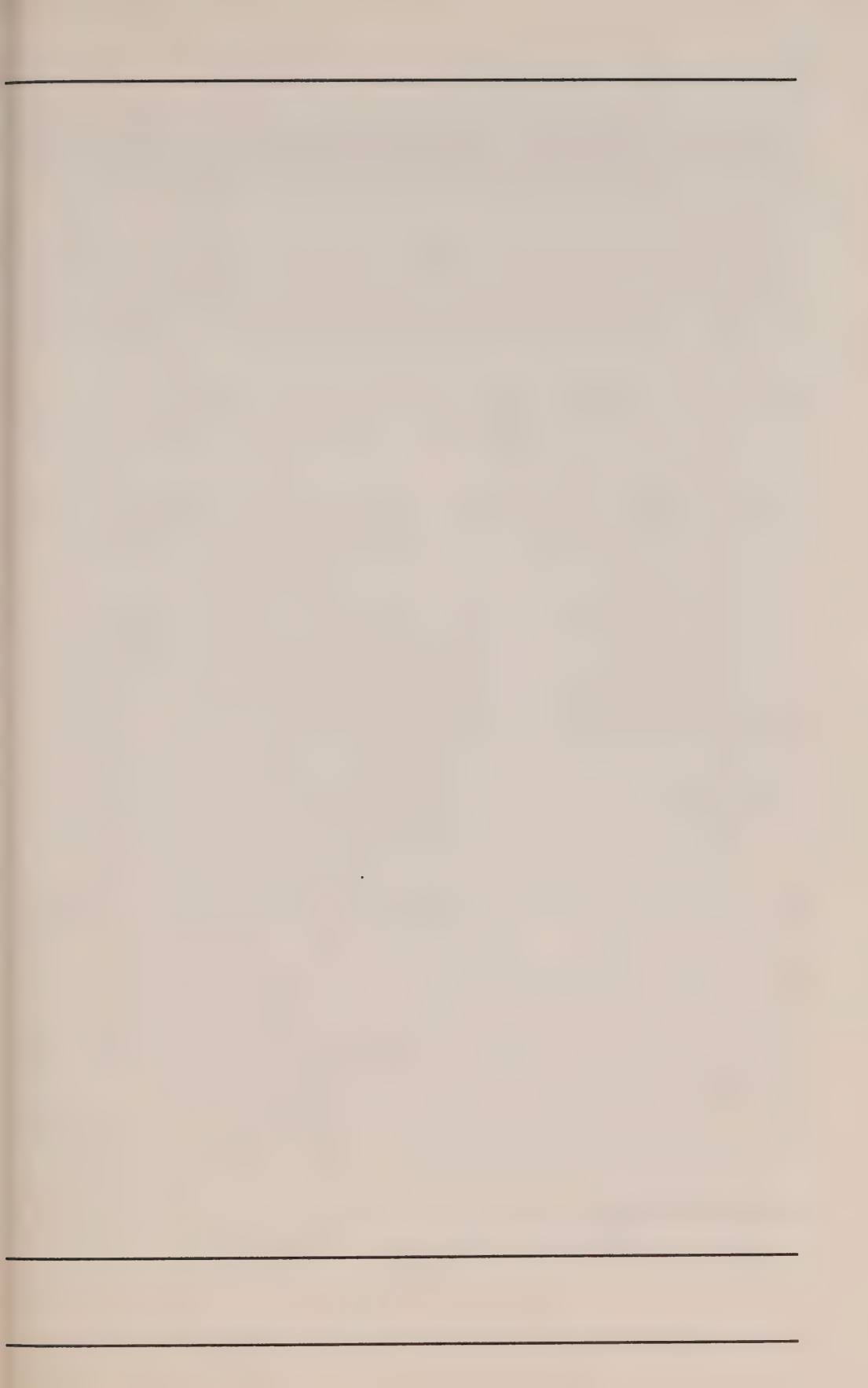
La protection des citoyens canadiens

La protection des citoyens étrangers au Canada

La politique visant les rapports sur les incidents qui sont faits au ministre

Les arrangements à prendre pour obtenir l'aide de la GRC





*gements personnels*\*, et nous attendons la réaction du gouvernement avant d'adopter une position plus précise.

## Un dernier mot

Maintenant que notre mandat quinquennal est à demi terminé, c'est avec assez de satisfaction que nous pensons à tout ce que nous avons pu accomplir, et non sans appréhension que nous songeons à tout ce qu'il nous reste à faire.

Pourtant, en réfléchissant à notre travail jusqu'à présent, nous continuons d'apprécier deux aspects importants de notre mandat. Le premier est notre nomination à titre de membres à temps partiel, actifs dans d'autres secteurs de la collectivité et dans la vie privée. Nous avons pu, de ce fait, rester un peu plus objectifs et détachés des intrigues quotidiennes du renseignement de sécurité en particulier et des affaires gouvernementales en général. Nous espérons que cela a aiguisé nos aptitudes analytiques et notre jugement.

Deuxièmement, nous avons eu la bonne fortune de pouvoir attirer des professionnels compétents et travailleurs en tant que membres de notre effectif permanent ainsi que des consultants et avocats de l'extérieur. Tous ces Canadiens, après avoir reçu l'habilitation de sécurité requise, se sont attelés à la tâche avec dévouement, énergie, et un sens d'engagement profond. Le Conseil du Trésor a réagi positivement en nous fournissant des ressources limitées mais néanmoins suffisantes. Le Comité, et donc les Canadiens, sont bien servis par ce groupe de professionnels, qui sont leur «agent» et dont les longues heures de travail solitaire ne sont généralement pas reconnues du public, mis à part les efforts que nous avons eu le plaisir de fournir en rédigeant le présent rapport.

---

\* Chambre des communes : *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels, examen de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels* : Rapport au Comité permanent de la justice et du solliciteur général, mars 1987.

## La portée du contrôle

La fonction de contrôle elle-même est une autre question qui pointe déjà à l'horizon. La *Loi sur le SCRS* a établi un précédent en créant le présent comité pour surveiller le Service. Mais le secteur canadien de la sécurité et du renseignement comporte d'autres intervenants importants, qui ne sont inclus dans aucun contrôle indépendant.

**Annuaire des agences canadiennes de sécurité et de renseignement.** En fait, lorsque nous avons assumé nos fonctions en 1984, nous avons été surpris de ne pas même pouvoir trouver un annuaire complet des organismes du gouvernement fédéral travaillant dans le secteur de la sécurité et du renseignement.

Nous estimions qu'il était important pour nous de connaître les agences soeurs du SCRS. Dans un premier temps, nous serions d'avantage en mesure de comprendre le mandat du SCRS si nous connaissions les mandats des autres agences et les rapports du SCRS avec elles. Nous étions particulièrement intéressés par les comités qui diffusent des informations sur la sécurité et le renseignement et qui fondent leurs décisions sur ces informations. Connaître les besoins de pareils comités améliorerait notre compréhension des objectifs opérationnels du SCRS et de ses rapports, réels et potentiels.

Incapables de trouver un annuaire complet, nous avons décidé d'en faire un nous-mêmes, tâche que nous avons terminée en 1986-1987.

Nous reconnaissons, avec regret, que nous ne pouvons pas rendre cet annuaire public. Il contient des informations—notamment des descriptions des rôles joués par certaines agences—qui seraient beaucoup trop intéressantes pour les ennemis de notre pays. Nous avons également promis d'en limiter la diffusion afin d'obtenir la collaboration de certaines agences qui n'étaient pas légalement tenues de nous fournir des informations.

Cependant, nous en avons mis des copies à la disposition du secteur canadien de la sécurité et des renseignements lui-même et nous avons été heureux des réactions fort favorables qu'elles ont suscitées. Il semble que nous n'étions pas les seuls à penser qu'il est utile de savoir qui au juste fait quoi.

Ces réactions nous ont convaincus de réviser et de distribuer les annuaires annuellement, aussi bien pour nous tenir au courant que pour mieux servir le secteur de la sécurité et du renseignement au Canada.

**Documents confidentiels du Cabinet.** Le fait que nous n'avons pas accès aux documents confidentiels du Cabinet apporte une autre limite à nos pouvoirs actuels. Nous n'avons pas considéré cette limite comme sévère jusqu'à présent, mais, évidemment, nous ne pouvons pas vraiment savoir de ce qu'il nous manque. Cette lacune pourrait devenir un problème si un Cabinet se mettait à apposer le sceau de la confidentialité sur un trop grand nombre de renseignements.

Nous notons que le comité de la Chambre des communes chargé de la justice et du solliciteur général a recommandé de resserrer la définition des documents confidentiels du Cabinet aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements*.

Nos priorités pour 1987-1988 comprennent le programme d'antiterrorisme du SCRS, son processus d'analyse et de production des renseignements et la protection des secrets scientifiques et techniques.

Notre travail relatif à la protection des secrets scientifiques et techniques a déjà commencé, et nous pouvons en toucher un mot ici, de manière à en donner le ton.

**Science et Technologie.** Les secrets militaires traditionnels ne sont plus les seules cibles de l'espionnage. Les connaissances scientifiques et techniques doivent aussi être protégées. En tant que membre de la communauté scientifique ainsi que des alliances militaires occidentales, le Canada a le devoir de sauvegarder la science et la technologie empruntées aussi bien que celles qu'il a lui-même développées.

Nous étudions un certain nombre de questions qui découlent de ces considérations, c'est-à-dire :

- La participation du SCRS à l'élaboration de politiques destinées à protéger nos avoirs scientifiques et techniques et ceux de nos alliés.
- Les renseignements que le SCRS fournit aux ministères fédéraux s'occupant du contrôle des exportations et d'autres mesures destinées à protéger les connaissances secrètes d'ordre scientifique et technique.
- La priorité accordée par le SCRS à la collecte de renseignements concernant les vols de science et de technologie et les ressources qu'il consacre à cette tâche.
- La question de savoir si l'identification des cibles éventuelles par le gouvernement est adéquate.
- Les dispositions qui sont prises pour le filtrage de sécurité des employés travaillant dans les établissements de haute technologie qui ont accès à des connaissances secrètes d'ordre scientifique et technique.

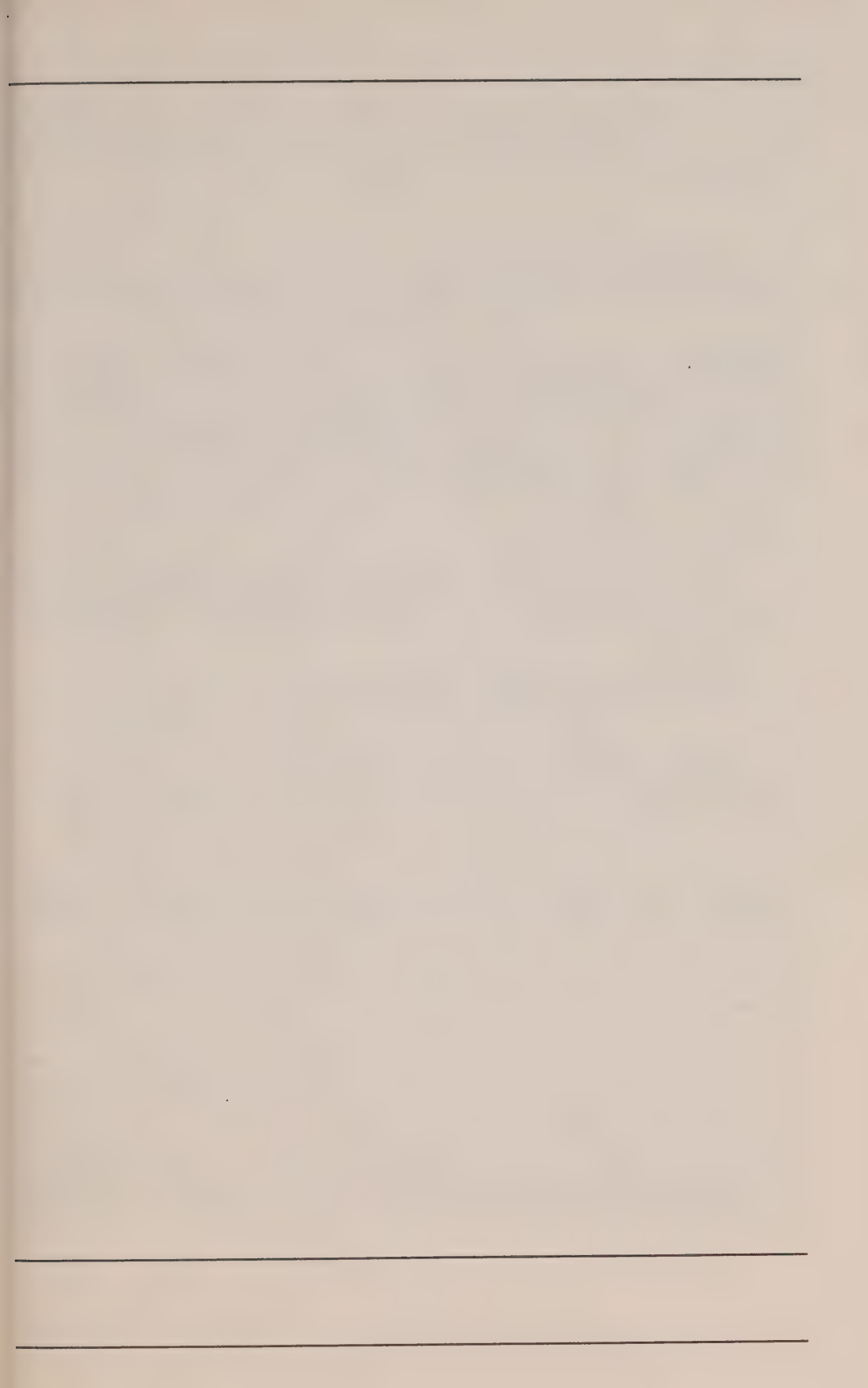
Le SCRS nous a donné des séances d'information sur ces questions et nous poursuivons notre enquête.

## Examen quinquennal

Toutefois, notre préoccupation primordiale pendant l'année à venir sera de dresser une liste complète des questions que le Parlement pourra vouloir aborder lorsqu'il effectuera l'examen quinquennal de la *Loi sur le SCRS* en 1989.

Nous avons l'intention de consulter les particuliers intéressés, les groupes d'intérêt particuliers et des experts au sein des universités, du gouvernement et ailleurs. Cela nous permettra de mettre à l'essai les conclusions que nous avons tirées de notre expérience et donnera à ces parties l'occasion de nous faire profiter à l'avance de leurs intuitions.

Le présent rapport est parsemé de questions qui sont surgies d'elles-mêmes pendant nos activités d'examen courantes—par exemple, la protection des relations privilégiées entre un avocat et son client (page 22) et la valeur des statistiques de base sur les mandats judiciaires (page 13).





Ces employés relèvent d'un secrétaire exécutif qui dirige toutes les opérations quotidiennes. Nos autres employés comprennent un directeur de la recherche, deux chercheurs et une adjointe de recherche, un agent principal chargé des plaintes, une adjointe exécutive qui remplit des fonctions relatives à la recherche et aux plaintes, un agent administratif qui est également le greffier de nos audiences et le coordonnateur des requêtes en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, ainsi que cinq employés de soutien. Une liste complète de nos employés et de leur numéro de téléphone se trouve à l'Annexe C.

## Rapport financier

Notre budget pour 1986-1987 est exposé au Tableau 7. Nous avons d'abord affecté 344 000 \$ aux dépenses de biens et services en 1986-1987, mais nous avons été obligés de quasiment doubler cette somme en présentant des budgets supplémentaires, afin de satisfaire des besoins qui ne pouvaient pas être prévus lorsque le budget principal a été dressé en 1985, notamment :

- Effectuer, à la demande du solliciteur général, une étude spéciale des problèmes posés par les langues officielles et les relations de travail au SCRS (voir la page 57, chapitre 8 du présent rapport).
- Payer les frais judiciaires occasionnés par le processus applicable aux plaintes.

Tableau 7. Budget du CSARS, 1986-1987

Personnel	545 000 \$
Traitements et salaires	75 000 \$
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	70 000 \$
Biens et services	677 000 \$
Services professionnels	519 000 \$
Autres	158 000 \$
<b>Total des dépenses de fonctionnement</b>	<b>1 222 000 \$</b>
Capital	9 000 \$
<b>Total des dépenses</b>	<b>1 231 000 \$</b>

(Source : Budget des dépenses pour 1986-1987, Partie III)

## Personnel

L'an passé, le président :

- A participé au Forum national sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels offert par le ministère de la Justice et le Conseil du Trésor le 7 mars 1986.
- A présenté un document intitulé «The Security Intelligence Review Committee : Legislative Oversight and Government Policy in Canada Today» à une conférence sur le renseignement et la politique parrainée par le Defence Intelligence College à Washington (D.C.) des 26 au 28 août 1986.
- A traité de «l'obligation de rendre compte du Comité du renseignement de sécurité» à un séminaire organisé par les professeurs Clifford Shearing et Stewart Farson au Centre of Criminology à l'Université de Toronto, le 24 février 1987.
- A prononcé une allocution devant les étudiants de la Osgoode Hall Law School de l'Université York inscrits à un cours sur la sécurité et le renseignement, le 11 mars 1987, et a participé à la discussion qui a suivi. La session était organisée par Peter Hanks, professeur invité d'Australie.

Deux membres, l'honorable Jean Jacques Blais et l'honorable Frank McGee, ont assisté à la National Conference on Law in Relationship to Terrorism, parrainée par la American Bar Association à Washington (D.C.) des 5 au 7 juin 1986.

Notre secrétaire exécutif et un agent de recherche ont participé à une conférence sur la psychologie du terrorisme qui a eu lieu à Washington (D.C.) au Woodrow Wilson Center, International Security Studies Program, les 16 et 17 mars 1987.

En plus d'avoir assisté avec le président à la conférence des 26 au 28 août 1986 sur le renseignement et la politique parrainée par le Defence Intelligence College à Washington (D.C.), le directeur de la recherche a assisté à la deuxième conférence annuelle de la Canadian Association of Security and Intelligence Studies à l'Université du Manitoba à Winnipeg le 7 juin 1986.

L'adjoindte exécutive et l'agent principal chargé des plaintes ont eu deux rencontres avec les fonctionnaires du U.S. Defence Department pour étudier la politique en matière de sécurité du personnel et pour échanger des idées—d'abord au Pentagon le 14 novembre 1986, puis au Personnel Security Research and Education Center à Monterey (Californie) les 15 et 16 janvier 1987. Au Research and Education Center, l'adjoindte exécutive a présenté un exposé sur l'évolution du processus de filtrage de sécurité au gouvernement du Canada.

Un agent de recherche a assisté à un symposium sur les stratégies actuelles et futures de visant les tests d'aptitudes professionnelles tenu le 21 juin 1986, organisé dans le cadre de la conférence annuelle de la Société canadienne de psychologie.

Notre bureau n'a pas grossi depuis la fin de l'an dernier; pendant toute la durée de 1986-1987, nous n'avions toujours que 13 employés, malgré une charge de travail à la hausse.

Notre travail dans le secteur du contrôle et de l'enquête des plaintes n'est pas un mystère pour les lecteurs des chapitres précédents. Mais certaines de nos activités ne correspondent à ni l'une ni l'autre de ces rubriques. Nous les décrivons ci-dessous.

## Comptes rendus au Parlement

En 1986, nous avons comparu à deux reprises devant le Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la justice et du solliciteur général, à savoir le 3 juin pour répondre à des questions sur notre rapport annuel de 1984-1985 et le 20 novembre pour répondre à des questions sur notre rapport annuel de 1985-1986. Les questions qui nous ont été posées à ces moments-là sont traitées dans le présent rapport.

À la fin de l'année à l'étude, nous étions censés comparaître le 3 avril 1987 devant le Comité sénatorial spécial du terrorisme et de la sécurité publique.

## Sensibilisation

En rendant compte au Parlement, nous nous estimons responsables vis-à-vis les Canadiens dans l'ensemble du pays.

En accord avec le fait qu'il nous revient d'informer et de sensibiliser le public dans les secteurs de la sécurité et du renseignement, nous sommes aussi ouverts que la sécurité nous permet de l'être auprès des centaines de particuliers qui nous posent des questions au sujet des procédures applicables aux habilitations de sécurité et d'incidents particuliers ou de points généraux.

**Mass médias.** Nous sommes également aussi sincères que possible avec les mass médias. Après avoir présenté notre deuxième rapport annuel au Parlement en juin 1986, nous avons tenu une conférence de presse et notre président, l'honorable Ronald G. Atkey, ainsi que d'autres membres et employés ont été interviewés nombre de fois pendant l'année. Nous croyons que, dans une démocratie saine, il peut et devrait y avoir une certaine discussion publique réfléchie sur des questions touchant à la sécurité.

Il arrive aussi que nous puissions rendre des questions publiques au nom du SCRS, lorsqu'il ne peut le faire lui-même. Nous pouvons alors mettre les questions en perspective au profit de toutes les personnes concernées.

## Réunions et conférences

Le président et le personnel sont également interviewés par les chercheurs et les étudiants des universités. Nous restons en contact avec les spécialistes universitaires et professionnels du renseignement de sécurité, pas seulement parce que nous nous estimons tenus de partager largement nos propres constatations, mais pour ce qu'ils peuvent nous ensei-



---

En décembre 1986 il a aussi demandé au Service de renvoyer dans les différents ministères les cas qu'il n'avait pas encore tranchés pour qu'ils les reconsidèrent à la lumière de la nouvelle politique.

Enfin, il a demandé au coordonnateur, Renseignements et Sécurité, du Bureau du Conseil privé de s'entretenir personnellement avec les administrateurs généraux des ministères qui demandent des habilitations au niveau très secret non justifiées aux termes de la nouvelle politique.



Le solliciteur général a pris un certain nombre de mesures pour remédier à cette situation. Sur un plan pratique, il a ordonné à la Direction du filtrage de sécurité du SCRS d'obtenir l'aide de secrétariat temporaire dont elle avait besoin pour éliminer le retard qui existait dans environ mille cas dont l'enquête était terminée mais qui s'accumulaient en attendant d'être dactylographiés.

Ces chiffres comprennent les habilitations aux trois niveaux, à savoir confidentiel, secret et très secret.

(Source : SCRS)

demandes d'habilitations sur le terrain	demandes d'habilitations de sécurité	deuxième semestre, 1985	deuxième semestre, 1986
		31 797	35 061
demandes d'enquêtes sur le terrain		2 005	1 425

Tableau 6. Demandes d'évaluations de sécurité

**Aucune diminution.** Six mois après l'annonce de la nouvelle politique, notre recherche n'indiquait aucune diminution dans les demandes d'évaluations de sécurité. En fait, si les demandes d'enquêtes sur le terrain—correspondant plus ou moins aux demandes d'habilitation au niveau très secret—étaient à la baisse, l'ensemble des chiffres a augmenté après la mise en oeuvre de la nouvelle politique. Le Tableau 6 renferme les chiffres pour les six derniers mois de 1985 et de 1986.

- En tant que projet pilote, des entrevues personnelles seront tenues avec les personnes devant être habilitées au niveau secret, alors qu'elles étaient préalablement requises pour un motif valable seulement. Des entrevues personnelles sont maintenant obligatoires pour l'habilitation au niveau très secret.
  - Le SCRS établira et tiendra un fichier central de toutes les demandes touchant les habilitations de sécurité.
  - En ce qui concerne le filtrage de sécurité nécessitant des vérifications aux casiers judiciaires et des vérifications de crédit, le Service sera le seul point de contact de tous les ministères sauf le MDN et la GRC.
  - En tant que projet pilote, des entrevues personnelles seront tenues avec les personnes devant être habilitées au niveau secret, alors qu'elles étaient préalablement requises pour un motif valable seulement. Des entrevues personnelles sont maintenant obligatoires pour l'habilitation au niveau très secret.
- Incidence sur le SCRS.** Nous n'avons pas étudié en profondeur l'incidence de la nouvelle politique en matière de sécurité sur le SCRS. Toutefois, nous avons noté les trois éléments suivants qui ajouteront à sa charge de travail, à savoir :
- Jusqu'ici et sur lesquels il a fait rapport, le Service a su faire valoir les principes de justice naturelle qui étaient en jeu.\*

Aux termes de la nouvelle politique, l'information doit être classifiée seulement si elle s'inscrit dans l'une des six catégories suivantes : la défense nationale, les affaires internationales, la sécurité nationale (y compris les activités hostiles et subversives et les menaces envers la sécurité du Canada), les documents confidentiels du Cabinet, les affaires fédérales-provinciales, et certains intérêts économiques du Canada.

Les administrateurs généraux sont responsables de la sécurité dans leurs ministères et organismes. Entre autres choses, ils déterminent quels employés doivent obtenir une habilitation de sécurité et s'assurent que ces derniers sont filtrés avant d'entrer en fonction.

Sauf, comme nous l'expliquons ci-dessus, dans le cas du MDN et de la GRC, une «évaluation de sécurité» est fournie par le SCRS. Mais la décision ultime d'accorder ou de refuser une habilitation incombe à l'administrateur général.

**Critères de rejet.** En vertu de la nouvelle politique, une habilitation de sécurité ne peut être refusée pour cause de déloyauté à moins qu'il n'existe des motifs raisonnables de penser que la personne en question se livre ou pourrait se livrer à des activités qui correspondent à la définition de «menaces envers la sécurité du Canada» figurant dans la *Loi sur le SCRS* (article 2).

Le Doc. du Cab. 35 prévoit qu'une personne peut être rejetée parce qu'elle n'est «pas fiable», et pas simplement parce qu'elle est carrément déloyale. C'est encore le cas, mais il doit exister des motifs raisonnables de penser que ce particulier pourrait divulguer des informations classifiées (par des propos inconsidérés, par exemple), ou pourrait être incité à en divulguer (par des menaces de chantage, par exemple), ou encore pourrait être la cause de la divulgation de telles informations (par sa négligence habituelle).

Le Conseil du Trésor, qui est responsable de la gestion globale des nouvelles politiques, aide chaque ministère à mettre en oeuvre le programme et s'assure qu'il est conforme à la nouvelle politique.

Le 12 septembre 1986, le solliciteur général a donné au SCRS une directive officielle régissant la prestation des évaluations de sécurité.

**Redressement.** Lors de l'annonce de la nouvelle politique en matière de sécurité, le solliciteur général de l'époque a réaffirmé que le gouvernement s'était engagé à établir une procédure de révision juste et équitable pour les personnes qui s'étaient vu refuser une habilitation de sécurité. Il s'est exprimé ainsi :

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité se compose de cinq membres du Conseil privé représentant les trois partis politiques à la Chambre des communes. À titre d'organisme autonome, le Comité a pour mandat d'examiner les plaintes concernant les habilitations de sécurité exigées par le gouvernement, et il a pleins pouvoirs pour exiger la production de preuves et de témoignages par le Service et par le ministère qui a refusé l'habilitation de sécurité.

Le SCRS a démontré son utilité à titre de mécanisme de révision, grâce au soin, à la minutie et à l'équité avec lesquels il a fait enquête sur les cas qui lui ont été soumis

- Seulement l'information dont la protection contre la divulgation non autorisée est essentielle à l'intérêt national doit être classifiée.
- Les ministères et organismes doivent réduire le nombre de postes exigeant une habilitation de sécurité.
- Les droits des particuliers touchés par le système de sécurité administratif du gouvernement doivent être améliorés.
- La sécurité du Canada doit être accrue grâce à une gestion plus efficace des ressources consacrées aux programmes de filtrage de sécurité ainsi que de classification et de protection de l'information.

**Demande.** Les nouvelles mesures devaient réduire la demande des habilitations de sécurité en exigeant que les requêtes soient justifiables, équitables et effectives. Les objectifs suivants ont été établis :

La réforme visait également à accélérer le processus de filtrage des particuliers en réduisant la demande. À l'époque, le SCRS était submergé d'enquêtes de sécurité à effectuer, et ces arrêts dans le travail allaient en s'accroissant. Nous avons également décrit cette situation dans notre rapport annuel de l'an dernier.

Les coûts sont un facteur qui limite la portée de la politique visant la sécurité. Une habilitation de sécurité coûterait en moyenne 1 425 \$ au niveau très secret, et 13,62 \$ aux niveaux confidentiel et secret—chiffres qui, selon nous, sont gravement sous-évalués, comme nous l'avons expliqué dans notre rapport annuel de l'an dernier.

Le 18 juin 1986, le solliciteur général d'alors a élaboré une nouvelle politique en matière de sécurité et de nouvelles lignes directrices opérationnelles régissant la classification de l'information et le filtrage du personnel.

La politique préalable provenait d'un document du BCP daté de 1956 et appelle Security of Information in the Public Service of Canada. Il était complet par le Document du Cabinet (Doc. du Cab.) 35 qui remonte à 1963. Il est de commune renommée que trop d'information était classifiée et que des habilitations de sécurité étaient demandées pour trop de personnes en vertu de ces arrangements.

## La nouvelle politique de sécurité

Nous ne jouons un rôle exécutif dans ni l'une ni l'autre de ces activités. Mais notre expérience des affaires d'immigration et des affaires de citoyenneté lesquelles sont presque identiques nous a donné une perspective unique que nous estimons devoir mettre à la disposition du Gouvernement lorsqu'il étudiera les modifications de la *Loi sur l'immigration* de 1976.

Nous croyons que ces mesures seront préventives. Mieux vaut offrir nos conseils dès maintenant dans l'espoir de prévenir les problèmes que de grogner dans les coulisses lorsque des problèmes surgiront.



Nous avons également été invités à faire partie du groupe de travail interministériel formé par le ministre d'Etat (Immigration) et chargé d'élaborer la réaction du gouvernement au rapport du Comité permanent. Nous sommes représentés par le secrétaire exécutif.

Le 26 septembre 1986, le solliciteur général nous a officiellement demandé d'enquêter et de faire un rapport sur l'efficacité des dispositions pertinentes de la *Loi sur le SCRS*. En vertu de l'article 40 de cette loi, nous avons demandé à l'inspecteur général de recueillir des renseignements pour nous. Notre travail à cet égard se poursuivait à la fin de l'année.

#### *l'immigration.*

34. Que le solliciteur général demande au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité de revoir les dispositions sur la criminalité de la *Loi sur*

32. Que le solliciteur général demande au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité d'enquêter et de présenter un rapport sur la question de savoir si la *Loi sur l'immigration du Canada* protège adéquatement le Canada, et que tout changement législatif recommandé soit présenté au Parlement aussitôt que possible.

Dans un rapport le 17 juin 1986, le Comité permanent de la Chambre des communes chargé du travail, de l'emploi et de l'immigration a fait deux recommandations concernant le filtrage de sécurité, à savoir :

### **Etude concernant la Loi sur l'immigration**

Nous espérons discuter de cette question en détail avec le SCRS le plus tôt possible et pouvoir déclarer l'an prochain que des procédures plus efficaces ont été élaborées en vue de maintenir l'équilibre délicat qui existe entre la protection de la sécurité du Canada et la protection des droits individuels.

- Que le directeur du SCRS (ou, en son absence, un sous-directeur) détienne le pouvoir exclusif de recommander qu'une habilitation de sécurité soit refusée à un Canadien postulant un emploi au gouvernement fédéral.
- Que, de même, le commissaire de la GRC (ou, en son absence, le sous-commissaire) détienne personnellement le pouvoir exclusif de présenter des recommandations au solliciteur général concernant la déportation en vertu des dispositions sur la criminalité de la *Loi sur l'immigration de 1976*.
- Que ces recommandations soient présentées au solliciteur général qui, s'il les accepte, autorisera alors la transmission du rapport au secrétaire d'Etat dans les causes de citoyenneté ou, dans les causes d'immigration, transmettra le rapport lui-même, accompagné de ses propres commentaires, au ministre de l'Emploi et de l'Immigration.
- Que le directeur (ou, en son absence, un sous-directeur) du SCRS détienne personnellement le pouvoir exclusif de recommander que, pour des raisons de sécurité, la citoyenneté soit niée, l'entrée soit refusée à un immigrant ou à un visiteur éventuel, ou un résident permanent soit déporté.

Pour améliorer les contrôles, nous avons recommandé ce qui suit :

Un rapport spécial s'imposait parce que le SCRS n'accepte pas nos préoccupations. En fait, il semble blâmer le processus exigé par la *Loi sur le SCRS*—ou notre interprétation de celui-ci.

**Rapport spécial.** Nous avons présenté un rapport spécial au solliciteur général, en vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, afin de lui faire connaître nos préoccupations concernant à la fois les évaluations de sécurité et le traitement des causes de citoyenneté et d'immigration par le SCRS.

Ni les délais ni l'accumulation ultérieure de preuves ne révèlent sous un éclairage favorable l'attention que requièrent des recommandations dont peut dépendre le reste d'une vie d'un individu.

Par exemple, le Service mettait parfois des semaines à répondre à des questions simples que nous lui avions posées pendant l'enquête préliminaire, et il arrivait parfois aux audien- ces en possession de preuves que n'avaient pas vues les ministres à qui la recommandation initiale avait été faite.

**Immigration et citoyenneté.** Nous avons été particulièrement déçus par la qualité des rap- ports du SCRS et des preuves qu'il nous a fournies dans les causes de citoyenneté et d'immigration.

Cependant, dans les cas que nous avons vus cette année, des conclusions ont été tirées de preuves insuffisantes et des activités qui auraient pu être parfaitement innocentes ont par- fois été présentées, sans raison valable, sous le pire jour possible. Les rapports sur ces cau- ses mettaient ces lacunes en lumière.

**Évaluations de sécurité du SCRS.** Au cours des trois dernières années, nous avons vu de nombreux rapports sur le filtrage de sécurité rédigés par le SCRS pour le compte d'autres ministères et organismes et, pour la plupart, ils étaient bien faits.

Nous avons déjà mentionné l'amélioration marquée dans la qualité des enquêtes menées par le ministère de la Défense nationale.

### Qualité des enquêtes

La première cause concernant les dispositions sur la criminalité de la *Loi sur l'immigra- tion de 1976* nous est parvenue à la fin de l'année. Nous avions des raisons d'en attendre davantage au début de 1987-1988.

Un rapport sur un cas de citoyenneté était en voie de rédaction à la fin de l'année, et les enquêtes se poursuivaient dans six cas.

Des résumés de causes touchant à la citoyenneté et à l'immigration se trouvent également à l'Annexe B.



**Plaintes des employés.** Le commissaire aux langues officielles et nous-mêmes avons reçu 1 776 plaintes en 1986-1987 au sujet des pratiques en matière de langues officielles du Service, soit environ trois fois plus que l'an passé. Ces plaintes ont toutes été portées par des employés du SCRS.

Nous les avons tenues en suspens pendant que le Bureau du commissaire faisait une vérification détaillée du bilinguisme officiel dans le Service, et pendant que nous menions l'enquête examinée au chapitre 8.

**Plaintes du public.** Nous avons reçu 13 plaintes de membres du public, par opposition à quatre l'année précédente. Douze, provenant surtout de personnes dont la candidature à un poste au sein du SCRS avait été rejetée, outrepassaient nos compétences et une était à l'étude à la fin de l'année.

## Immigration et citoyenneté

Nous avons 13 cas de citoyenneté et un cas d'immigration devant nous au début de 1986-1987. Nous avons été saisis de cinq nouvelles causes d'immigration pendant l'année, mais d'aucune nouvelle cause de citoyenneté\*.

**Mandats.** En vertu de la *Loi sur la citoyenneté*, le secrétaire d'Etat nous fait rapport lorsqu'il est d'avis que la citoyenneté devrait être refusée à un particulier parce qu'il existe des motifs raisonnables de penser que celui-ci constitue une menace envers la sécurité du Canada ou est impliqué dans le crime organisé.

De même, en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976*, un rapport nous est communiqué lorsque le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le solliciteur général croient qu'une personne demandant son admission au Canada participera, de diverses façons précises, à des activités qui sont contraires aux intérêts du Canada.

Dans les deux cas, la personne faisant objet du rapport doit être avisée. Nous enquêtons comme nous le ferions en regard d'une plainte du particulier, et nous faisons des recommandations au gouverneur en conseil.

**Enquêtes et recommandations.** Une cause d'immigration a été tranchée, et nous avons convenu que l'admission au Canada devrait être refusée. Les enquêtes se poursuivent dans quatre cas d'immigration et un cinquième cas a été rouvert avec l'accord de toutes les parties.

Six causes de citoyenneté ont été réglées. Dans deux, nous avons recommandé que la citoyenneté soit accordée. Une cause de citoyenneté a pris fin avec le décès du requérant. En outre, le SCRS a retiré ses objections pendant l'enquête dans trois cas de citoyenneté.

\* Les lecteurs qui aiment l'analyse statistique voudront peut-être savoir que: a) une des causes d'immigration et une des causes de citoyenneté portent sur la même personne et que b) une des nouvelles causes d'immigration est identique à l'une des causes reportées de l'année précédente; elle a été rouverte avec le consentement de toutes les parties.

\* La GRC également.

*dans la Fonction publique.*

Secundo, nous ne pouvons enquêter sur une plainte susceptible d'être réglée par une autre procédure de griefs prévue dans la *Loi sur le SCRS* ou la *Loi sur les relations de travail* jugeons normal ou si le plaignant n'est pas satisfait de sa réponse.

SCRS. Nous pouvons l'accepter si le directeur n'a pas répondu dans un délai que nous Il y a deux conditions principales. Primo, la plainte doit être présentée au directeur du

«des activités du Service» (article 41).

**Mandat.** La *Loi sur le SCRS* exige que nous fassions enquête sur les plaintes concernant

## Plaintes contre le SCRS

l'année.

se trouvent à l'Annexe B. Une plainte du même genre était toujours à l'étude à la fin de mandation du SCRS qui s'était prononcé contre l'habilitation. Des résumés de ces causes habilitation soit accordée, ce qui a été fait. Dans le second, nous avons appuyé la recommandations formulées dans deux cas. Dans le premier, nous avons recommandé qu'une

**Enquêtes et recommandations.** Cette année, des audiences ont été tenues et des recommandations formulées dans deux cas. Dans le premier, nous avons recommandé qu'une

Quiconque se voit nier une habilitation de sécurité doit être averti et informé qu'il peut nous présenter une plainte officielle. Après une enquête et la tenue d'audiences à huis clos par au moins un membre de notre Comité, nous faisons rapport de nos conclusions et recommandations, s'il y en a, au solliciteur général, au directeur du SCRS, à l'administrateur

Le ministre de la Défense nationale effectue son propre filtrage de sécurité\*. Dans les

autres ministères et organismes, la décision d'accorder ou de refuser une habilitation est prise par l'administrateur général après soumission d'une évaluation de sécurité par le SCRS.

de biens ou de services au gouvernement pour la même raison.

• Toute personne qui fait l'objet d'une décision d'opposition à un contrat de fourniture mutation ou d'opposition à avancement ou mutation pour la même raison.

• Un employé fédéral qui fait l'objet d'une décision de renvoi, de rétrogradation, de son du refus d'une habilitation de sécurité.

• Une personne qui se voit refuser un emploi au gouvernement fédéral pour la seule raison

nous présenter des plaintes :

**Mandats.** En vertu de la *Loi sur le SCRS* (article 42), les personnes qui suivent peuvent

pitre.

contrôle. Mais, comme il constitue un élément important des plaintes que nous entendons ainsi que de la charge de travail du SCRS, nous en reparlons plus loin dans le présent chapitre.

Les plaintes touchant à la citoyenneté et à l'immigration ont constitué la majeure partie de notre travail en 1986-1987.

Leur importance n'était pas seulement quantitative. Elles sont plus complexes et difficiles que les causes d'habilitations de sécurité et elles comportent habituellement un grand nombre de rapports et de documents accumulés pendant nombre d'années. Et les enjeux sont de taille. Un rapport défavorable de notre part pourrait très bien amener le gouverneur en conseil à refuser la citoyenneté ou à ordonner que des procédures de déportation soient amorcées.

Entre-temps, le nombre de nouvelles plaintes concernant les habilitations de sécurité a dégringolé.

## Un bon point pour la défense

Les nouvelles procédures de filtrage du ministère de la Défense nationale (MDN) semblent compter pour beaucoup dans la baisse des plaintes visant les habilitations de sécurité. Dans notre dernier rapport annuel, nous sommes formellement opposés à la façon dont le MDN effectuait ses enquêtes visant les habilitations de sécurité.

Nous sommes heureux cette année de répéter publiquement ce que nous avons déjà dit en privé, c'est-à-dire que le MDN a fait preuve d'un véritable respect pour la dignité individuelle en révisant radicalement ses procédures relatives aux habilitations de sécurité.

Une habilitation de sécurité a été accordée dans au moins 39 des 44 affaires que nous avons demandées au MDN de reconsidérer en 1986. Les cinq autres personnes ont retiré leurs plaintes sur l'assurance que leur cas serait revu à une date ultérieure.

Aucune nouvelle plainte n'a été portée contre le MDN en 1986-1987. Nous espérons que le Ministère continuera de respecter la norme élevée qu'il a établie pour lui-même. Par prudence, nous avons demandé au MDN de nous informer annuellement du nombre d'habilitations de sécurité qu'il a refusées. Si les refus sont nombreux, mais que les plaintes sont rares, nous demanderons des précisions.

## Habilitations de sécurité

Le nombre de nouvelles plaintes concernant des habilitations de sécurité refusées par d'autres ministères a également chuté; il n'y en a eu qu'une en 1986-1987, comparative-ment à 14 l'année précédente.

Nous aimons à penser que cela est dû aux plus grands soins qui sont pris à mesure que les responsables de la sécurité—dans les ministères et organismes aussi bien qu'au SCRS—se familiarisent avec le processus applicable aux plaintes et avec les critères qui se précisent chaque fois que nous traitons des cas particuliers.

En 1986, le gouvernement a mis sur pied un nouveau système de classification et de filtrage de sécurité. Ce système n'entre pas directement dans nos attributions relatives au



- Que le SCRS examine des façons de permettre à ses employés de postuler des emplois dans la Fonction publique.
  - Que les jurys de sélection du personnel se composent du superviseur du futur titulaire, d'un superviseur de niveau équivalent provenant d'une autre direction du Service et d'un agent de la Commission de la Fonction publique qui détient l'habilitation de sécurité requise.
  - Que le SCRS fasse une déclaration de principe précisant les conditions des mutations latérales.
  - Que le SCRS fasse une déclaration de principe décrivant les cheminements de carrière accessibles à ses employés, surtout ceux qui ne font pas partie de la catégorie des AR, et énonçant les règles qui régissent la conversion d'un cheminement à l'autre.
  - Que des arrangements visant les déductions à la source soient pris afin de fournir à l'Association des employés du SCRS des fonds pour payer les frais d'arbitrage si l'Association décide de jouer un rôle dans de telles procédures, et que le montant des déductions soit déterminé par un vote majoritaire des membres de l'Association.
  - Que la réponse du directeur à un grief donne toujours les motifs de décision.
  - Que les employés non syndiqués, qui ne sont pas assujettis à une convention collective, soient autorisés à présenter des griefs fondés sur le Guide d'administration du personnel.
  - Que la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique soit modifiée de façon à ce que les griefs des employés non syndiqués du SCRS puissent être entendus par un membre de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique détenant l'habilitation de sécurité requise.
- Recommandations.** Voici nos principales recommandations concernant les relations de travail :
- Nous avons également déterminé que la perspective de mutations latérales mal expliquées insécurisait gravement les employés, et qu'ils croyaient généralement que les concours d'avancement dissimulaient le favoritisme sans le prévenir, et que les employés du SCRS (qui ne sont pas, légalement parlant, des fonctionnaires) se sentent pris au piège parce qu'ils ne sont pas admissibles aux concours internes de la Fonction publique.
- Autres problèmes.** Nos constatations concernant la procédure applicable aux griefs sont évidentes d'après ce que nous avons déjà dit et d'après les recommandations formulées plus bas.
- Ensuite, un deuxième concours de conversion a été annoncé avant la fin du premier à Montréal. Les surveillants à Montréal n'avaient apparemment pas été informés que le premier concours était terminé dans le reste du pays, et ils en ont vite conclu—ce qui est compréhensible quoique, pour autant que nous sachions, faux—qu'on voulait leur jouer par là un mauvais tour.
- ment inégal des candidats francophones et anglophones à la conversion et ce défaut d'anticiper la réaction.

**Guide du personnel.** Comme dans le domaine des langues officielles, le SCRS prenait des mesures pour résoudre ses problèmes en matière de relations de travail. Nous avons été particulièrement soulagés d'apprendre qu'il rédigeait un guide officiel d'administration du personnel. En clarifiant les règles, ce guide peut prévenir beaucoup de malentendus et de méfiance.

Le SCRS propose également que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (CRTFP) soit habilitée à régler les griefs présentés par des employés non syndiqués comme les agents de renseignements, les surveillants et les analystes. À l'heure actuelle, le directeur est l'arbitre ultime de ces griefs, ce qui le met dans la position gênante d'être à la fois juge et partie.

Notre seul souci est de nous assurer que la modification recherchée de la *Loi sur les relations de travail* dans la *Fonction publique* confère effectivement à la CRTFP un mandat suffisant pour entendre les griefs du SCRS.

**Conversion.** Une des controverses majeures à l'origine de notre enquête concernait la «conversion», c'est-à-dire l'occasion qui a été donnée aux surveillants (les anciens «agents spéciaux») de la GRC, les personnes qui filent les cibles) de se porter candidats à des postes d'agents de renseignements (AR).

C'était là une occasion rêvée pour les surveillants. Leurs postes étaient sans issue; une surveillance diligente et habile était récompensée par la chance de faire plus de surveillance. Un AR, d'autre part, constitue le premier échelon à gravir pour accéder au poste de directeur.

Les problèmes de communications ont malheureusement tourné la conversion en champ de bataille. En premier lieu, les surveillants interrogés pendant notre enquête croyaient que la distinction entre eux-mêmes et les AR serait complètement effacée : le cheminement de carrière serait le même pour tous. Au moins certains surveillants à Montréal croyaient que leur candidature aux postes d'AR aurait priorité absolue sur celle de toute personne de l'extérieur.

Ces deux espoirs étaient vains. La direction du SCRS interprète ses promesses en termes beaucoup plus étroits. Elle croit les avoir tenues en permettant aux surveillants de se porter candidats aux postes d'AR sans détenir de diplômes universitaires (ce qu'ont peu de surveillants) ni avoir suivi la formation de base à l'Académie Sir William Stephenson.

**Entente de permutation.** Les surveillants à Montréal croyaient aussi qu'une entente de permutation qui leur avait été présentée comme une condition de conversion était une tentative pour leur faire peur. Cette entente soulevait la possibilité d'une mutation, et l'on sait depuis belle lurette que les Montréalais francophones dans tous les domaines préfèrent faire carrière à Montréal. Les surveillants ne faisaient pas exception à cette règle.

Grave entorse à la pratique établie en matière de langues officielles, le SCRS a d'abord offert les tests psychologiques en anglais seulement, puis il a obligé ceux qui insistaient sur des tests en français à attendre six mois. C'est seulement le «fossé culturel» que nous avons mentionné sous la rubrique des langues officielles ci-dessus qui peut expliquer ce traite-



fait connaître, par exemple, sa politique régissant les mutations.

Pour terminer, il y a la valeur attachée au principe du besoin de savoir dans toute agence de sécurité et de renseignements. Ce principe est, évidemment, essentiel aux questions de sécurité. Mais il ne doit pas déborder sur les pratiques administratives. Le SCRS n'a pas

non à la remise en question de leurs décisions.

Un autre facteur était la nostalgie de la GRC. Les gestionnaires qui ont appris leur métier dans la hiérarchie rigide de la GRC s'attendaient à une obéissance rapide et silencieuse, et

arbitraires et aient donné prise à des rumeurs de discrimination et de favoritisme.

ou la politique. Il n'est donc guère surprenant que de telles décisions aient parfois semblé décisions étaient davantage fondées sur l'intuition et l'expérience que sur la planification gestionnaires du SCRS eux-mêmes reconnaissent que, dans le tumulte du début, bien des période de transition entre l'ancien service de sécurité de la GRC et l'actuel SCRS. Les Les problèmes autant que le fossé de communications remontent tous deux en partie à la

employés en étaient venus à croire le pire les uns des autres.

Nous avons constaté que les problèmes véritables causés par les relations de travail avaient été amplifiés par un fossé de communications dans lequel les gestionnaires et divers

## Relations de travail

publiait son propre rapport.

du Bureau du commissaire aux langues officielles (BCLO), qui effectuait simultanément sa propre vérification des pratiques en matière de langues officielles au SCRS. Le BCLO

SCRS.

Les protestations que le Rapport Haig-Brown n'était pas pertinent à son époque ne nous ont pas entièrement convaincus, mais, en analyse finale, nous avons convenu que son intérêt actuel est historique; rien ne prouve qu'il n'ait jamais guidé la sélection du personnel au

certaines groupes ethniques.

Ce rapport est un recueil de notes de service rédigées par deux officiers de l'Armée affectés à la GRC pendant la Deuxième guerre mondiale pour donner des conseils sur l'organisation de la sélection du personnel. Il perpétue des stéréotypes inacceptables au sujet de

que nous avons tirées dans le cadre de notre enquête.

**Haig-Brown.** Parce qu'il y a eu des reportages dans les médias concernant le rapport Haig-Brown, comme il est appelé, il pourrait être utile de présenter brièvement les conclusions

sort.

- Que la prime de bilinguisme soit versée conformément aux règles du Conseil du Trésor.
- Que l'on continue d'insister sur le bilinguisme en tant que critère de recrutement et que le SCRS étudie des procédures d'embauchage et de dotation propres à assurer un recrutement suffisant de francophones.

Nous avons souvent entendu l'argument de «l'urgence», à savoir que la traduction en français imposerait des délais inacceptables. À notre avis, cet argument n'était habituellement qu'un prétexte. Par exemple, nombre de textes dans une langue étrangère sont traduits en anglais; pourquoi ne pourraient-ils pas être traduits en français en même temps?

**Autres questions.** Les autres questions comprennent le niveau très modeste de bilinguisme exigé pour certains postes à l'Administration centrale, le fait que des postes vacants ont été annoncés avant que le chef des langues officielles ait approuvé leurs exigences linguistiques et le défaut d'obtenir une proportion équitable en choisissant la première classe à l'Académie Sir William Stephenson, avec le résultat que seulement une des recrues était francophone («Nous avons gaffé», a reconnu une source haut placée).

**Craintes des anglophones.** En même temps, nous avons noté que certains employés unilingues anglophones craignaient que la stricte application des politiques linguistiques du gouvernement ne freine leur carrière.

Nous estimons que c'est grâce à des programmes accélérés de formation linguistique que le SCRS prouvera qu'il offre des chances égales à toutes les personnes qualifiées, sans égard—pour reprendre le libellé de la *Charte canadienne des droits et libertés*—à la race ni à l'origine nationale ou ethnique.

**Recommandations.** Voici certaines des principales recommandations que nous avons présentées concernant les langues officielles :

- Qu'un plan biennal spécial visant les langues officielles soit mis en oeuvre pour rattraper le temps perdu.
- Que le SCRS élargisse en priorité ses installations pour la traduction en français de façon que l'efficacité opérationnelle («l'urgence») ne puisse plus être citée pour excuser l'unilinguisme anglais des communications écrites.

- Que la section susmentionnée de la région d'Ottawa ait comme politique de communiquer en français avec les bureaux francophones et les bureaux bilingues dont le français est officiellement désigné comme la première langue de travail.

- Qu'une version française du guide de la rédaction des directives et d'autres guides ou manuels qui existent actuellement en anglais seulement soit publiée en 1987.

- Que des mesures soient prises en vue d'assurer que les postes de gestion sont désignés bilingues sur la même base que dans l'ensemble du gouvernement et qu'aucun concours ne soit lancé avant que le chef des langues officielles ait établi les exigences en matière de langues officielles des postes en question.

- Que l'on prévienne de donner une formation linguistique à tous les employés unilingues occupant des postes bilingues avant la date d'expiration du Plan spécial et que le SCRS décide officiellement d'ici le 31 juillet 1987 ce qu'il fera des employés unilingues qui occupent des postes bilingues et qui a) ne sont pas admissibles à une formation dans la deuxième langue, b) refusent ou négligent de s'inscrire à une telle formation, c) échouent à cette formation ou d) perdent leur capacité de travailler dans la deuxième langue.

- Il a embauché un chef des langues officielles, qui s'est immédiatement mis au devoir pour rédiger des politiques clés.

Nous applaudissons à ces initiatives. Mais des fautes qui ternissent notre optimisme continuent d'être commises.

En fait, nous avons du mal à ne pas succomber à un peu de cynisme depuis que deux décisions mal assorties ont été prises dont l'une au sujet de l'Académie Sir William Stephenson, où sont formés les nouveaux agents de renseignements.

Pendant notre enquête, la direction a décidé que, dorénavant, toutes les recrues admises à l'Académie seraient bilingues et les cours seraient donnés dans les deux langues officielles. Plus tard (voir la page 50 du présent rapport annuel), il a miné sa crédibilité en suspendant les cours à l'Académie pour un an.

Erreur survenue pendant l'enquête même, un guide de la rédaction des directives a été publié en anglais seulement—malgré le principe fondamental que les employés dont la langue de travail est le français ont droit à la même assistance lorsqu'ils exercent leurs fonctions que ceux dont la langue de travail est l'anglais.

**Fosse culturelle.** Voici un petit exemple fort éloquant de ce que nous entendons par le «fosse culturel» : certains anglophones semblent croire que les besoins des francophones peuvent être relégués au second plan. Nous tenons à préciser que cette approche n'était pas universelle, mais nous en avons découvert des traces trop souvent à notre goût.

Des plaintes concernant des messages qui sont parvenus à la région du Québec en anglais seulement ou en anglais d'abord, une traduction française devant suivre, parfois beaucoup plus tard, compaient parmi les facteurs qui ont donné lieu à notre enquête. Pourtant, de tels messages sont demeurés un problème à tout le moins jusqu'en octobre 1986—sept mois après le début de notre enquête.

Les messages en anglais seulement de l'Administration centrale enseignaient clairement la politique des langues officielles applicable dans l'ensemble du gouvernement. Officiellement désigné à titre de bureau bilingue dont le français est la première langue de travail, la région du Québec a le droit de recevoir des communications de l'Administration centrale soit en anglais et en français simultanément ou en français seulement.

**Esprit du bilinguisme.** Les fréquents messages en anglais seulement d'une section de la région d'Ottawa à la région du Québec étaient, à strictement parler, admissibles en vertu des politiques relatives aux langues officielles. Désignée bureau bilingue elle-même, la région d'Ottawa est justifiée de communiquer avec tous les autres bureaux du SCRS dans l'une ou l'autre des deux langues officielles.

Cependant, nous considérons que la section en question constitue un cas spécial parce qu'elle fournit un service national à toutes les directions du SCRS d'un océan à l'autre, et que l'esprit du bilinguisme officiel exige plus que le strict minimum.



Comme la transformation en organisme civil que nous étudions dans le dernier chapitre, le bilinguisme officiel constitue un objectif d'orientation majeur de tous les organismes fédéraux, et particulièrement du SCRS qui a bien du retard à rattraper.

En 1986-1987, à la demande du solliciteur général, nous avons étudié à fond le bilinguisme officiel et les relations de travail au sein du SCRS, en nous concentrant sur la région du Québec, la région d'Ottawa et l'Administration centrale, où il semblait y avoir le plus de tensions.

**Culture et communications.** Notre rapport, présenté au solliciteur général en mars 1987, met en lumière des lacunes en matière de culture et de communications et présente en tout 48 recommandations détaillées destinées à les réduire. La direction du SCRS a entrepris de déployer des efforts conscients et soutenus afin de les combler définitivement. Pour fournir un cadre général, nous avons recommandé :

- Qu'un sous-directeur, Projets spéciaux, soit nommé pour deux ans en vue de surveiller la mise en oeuvre d'un plan spécial relatif aux langues officielles et de nos recommandations destinées à améliorer les relations de travail.

- Qu'un comité consultatif d'experts—provenant du Conseil du Trésor, du Secrétariat d'Etat et peut-être du secteur privé—soit créé pour aider à mettre le plan en oeuvre.

Nous avons préparé un abrégé du rapport qui bénéficiera d'une vaste diffusion, et nous avons été informés qu'il serait rendu public. Comme nous le disons dans la préface : « Nous espérons que cette attitude manifeste l'intention du Service d'enterrer le fossé et de s'attaquer aux tâches de reconnaître aux langues officielles la place qui leur revient et d'ouvrir la voie aux communications au chapitre des relations de travail\* ».

Nous continuerons de suivre de près la question des langues officielles et des relations de travail.

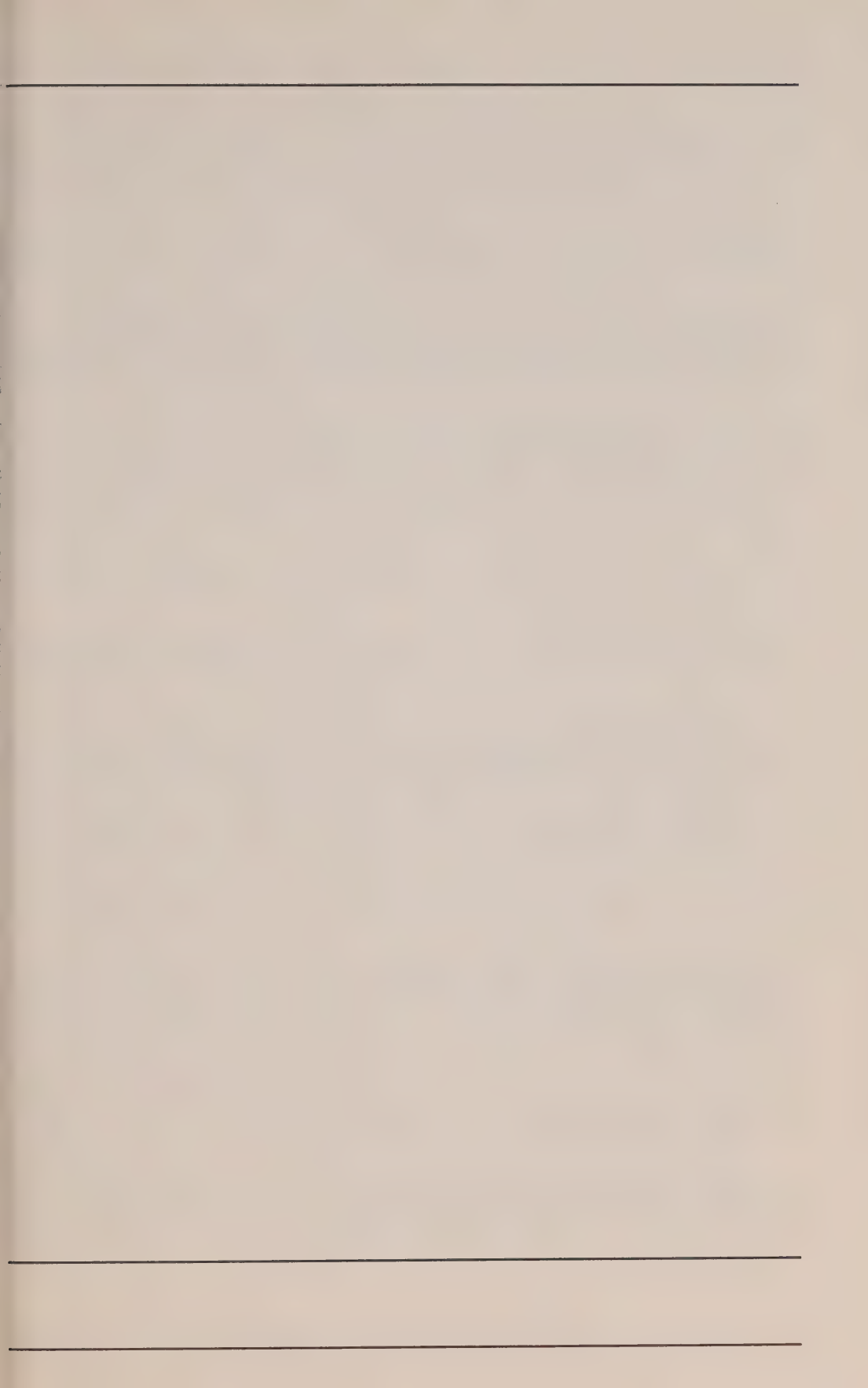
Dans le présent chapitre, nous examinons certaines de nos conclusions les plus importantes et formulons d'autres recommandations majeures.

## Langues officielles

Nous avons déterminé dans notre étude spéciale que, malgré de bonnes intentions au sommet, il y a eu trop peu d'engagement réel de la part de certains intervenants clés envers la politique des langues officielles du gouvernement ainsi qu'une compréhension insuffisante de la culture francophone qui moule la pensée d'un Canadien sur quatre.

Le SCRS prenait des mesures en vue d'améliorer la situation. Pendant notre enquête :  
 • Il a levé un moratoire sur la formation linguistique et sur l'obligation qui incombe habituellement aux fonctionnaires unilingues d'apprendre la deuxième langue dans les deux années suivant leur nomination à un poste bilingue.

*Pour corriger une situation ... Langues officielles et Relations de travail au sein du Service canadien du renseignement de sécurité (Ottawa, 1987).*





Sur les conseils d'un comité interministériel, le Ministère s'est contenté d'obtenir une opinion juridique, voulant que les tests du polygraphe puissent être considérés comme une condition légale d'emploi.

**Lacune essentielle.** Cela ne comblait toujours pas la lacune essentielle des tests du polygraphe, soit leur manque de fiabilité et les injustices qui peuvent découler d'erreurs commises pendant la lecture de leurs résultats.

Nous avons entendu des rapports que les agences de sécurité et de renseignements de pays amis peuvent exercer certaines pressions sur le SCRS pour qu'il se serve du polygraphe pendant le filtrage de sécurité. Nous croyons qu'il devrait résister à ces pressions en l'absence d'une preuve concluante que le polygraphe est plus fiable qu'on ne le croit généralement.

En fait, nous estimons que des enquêtes rigoureuses conçues pour le filtrage de sécurité et l'embauchage rendraient l'utilisation du polygraphe superflue de toute façon.

Et nous préconisons encore une fois, comme nous l'avons fait dans notre dernier rapport annuel, l'arrêt des tests effectués avec le polygraphe aux fins de l'embauchage et du filtrage de sécurité et la réalisation d'une étude approfondie et objective qui permettrait au solliciteur général et au gouvernement de décider pour eux-mêmes si l'utilisation de pareilles méthodes est compatible avec les valeurs d'une société libre et démocratique.

Voici les principaux arguments que nous invoquons l'an dernier :

- Il n'existe aucune étude scientifique généralement acceptée qui établit la valeur du polygraphe pour l'embauchage et le filtrage de sécurité en bloc (même si nous reconnaissons que le polygraphe peut constituer l'un des nombreux outils utilisés pendant une enquête criminelle).

- Même les défenseurs du polygraphe admettent que les résultats sont parfois faux—au moins 10 pour cent du temps. Tout rédacteur qui ferait autant de fautes d'orthographe se retrouverait sans emploi, et pourtant les lectures de polygraphe dont le taux d'exactitude est inférieur à 90 pour cent sont taxées de «scientifiques» et peuvent coûter aux Canadiens leurs carrières et leurs réputations. À vrai dire, à cause de son taux d'erreur, le polygraphe ne peut même pas être considéré comme une protection étanche contre l'infiltration du Service par des personnes déloyales et malhonnêtes.

- Même si les membres actuels du SCRS n'étaient pas tenus de se soumettre à des tests, nous ne croyions pas que l'administration de ceux-ci puisse être vraiment volontaire, comme l'avait affirmé le Service. Toute personne montrant des réticences à ce sujet serait forcément soupçonnée d'avoir quelque chose à cacher, et les pressions pour l'obliger à consentir au test serait tellement fortes que seuls les plus déterminés pourraient y résister.
- Enfin, nous craignons que l'usage du polygraphe ne se répande au gouvernement s'il devenait pratique courante au sein du Service, semant sur son passage crainte et méfiance—valeurs négatives à favoriser dans un pays comme le nôtre.

La bonne nouvelle est que depuis lors le SCRS a mis un terme aux tests «volontaires» qu'il administrait à ses employés déjà en poste. Voilà qui lève une des objections que nous formulions dans notre dernier rapport annuel.

Mais le SCRS et le ministère du Solliciteur général n'ont pas encore dissipé le reste de nos doutes.

**Un déguisement.** Subir le test du polygraphe constituait toujours une condition d'emploi pour les recrues, qui devaient répondre à des questions liées à leur mode de vie et à leur loyauté. Le SCRS a tenté de donner à son programme un vernis scientifique en le qualifiant de projet pilote, mais il s'agit là simplement d'un déguisement.

Le terme «projet pilote» suggère une expérience soigneusement planifiée et aussi soigneusement évaluée. Or, le programme du SCRS ne comporte aucun mandat ni aucune méthode d'évaluation élaborés avant les tests. En un mot, il n'y a pas de «projet pilote», mais seulement la poursuite des mêmes vieux tests du polygraphe sous une nouvelle étiquette.

Entre-temps, le ministère du Solliciteur général n'a pas activement donné suite à cette question.

Le personnel ministériel nous a informés qu'il attendait les résultats de deux études en cours dans d'autres pays. Intéressés nous-mêmes par ces études, nous avons fait enquête et appris que l'une avait été annulée et que l'autre n'avait donné aucun résultat utile. Nous avons prévenu le Ministère en conséquence.

citale était que, tout compte fait, la formation devrait être davantage axée sur des besoins quotidiens comme la manipulation des sources, les entrevues et la rédaction des rapports.

## Amélioration du moral

Nous croyons qu'il y aurait lieu de lancer une campagne de relations publiques destinée à sensibiliser les Canadiens au SCRS et à son rôle. À notre sens, cela aurait un effet marqué sur le moral et donnerait aux employés du SCRS une image de marque positive qui appuyerait leur propre croyance en leur contribution personnelle à la sécurité du Canada.

L'acquisition d'une image forte et positive par le SCRS comblerait aussi tout fossé entre la formation des anciens policiers et celle des employés qui se sont initiés au travail du renseignement de sécurité dans l'atmosphère moins militaire du SCRS.

## Utilisation du polygraphe

L'utilisation du polygraphe est une autre question liée au recrutement. Malgré une bonne nouvelle, nous sommes déçus de l'inaction du SCRS et du ministère du Solliciteur général à cet égard.

Dans notre dernier rapport annuel, nous exposions en détail nos sérieuses réserves sur l'usage que le Service faisait du polygraphe (appelé faussement «détecteur de mensonges» par le public) pour filtrer les employés éventuels et vérifier la loyauté des employés existants.

Témoignant devant le Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la justice et du solliciteur général\*, le directeur a affirmé qu'il n'était pas convaincu que l'avis exprimé par nous-mêmes et par d'autres soit «suffisamment solide pour justifier l'abandon de cet outil d'enquête». Il a noté en particulier que le polygraphe ne constitue qu'une des 21 étapes du processus de recrutement et que tout doute qu'il pourrait susciter fait l'objet d'une enquête par la suite.

«Je pense que nous aurions tort d'utiliser le polygraphe comme seul et unique moyen de déterminer si une personne est réticente ou ne dit pas la vérité, et nous ne le ferions pas», a-t-il dit au Comité.

**Fausse apparence.** Nous croyons avoir réfuté cet argument l'an passé en affirmant que nous ne pouvions pas croire que le SCRS puisse s'en tenir à sa politique consistant à ne pas se servir des résultats du polygraphe comme motif unique pour refuser une habilitation de sécurité. À cause de leur fausse apparence de rigueur scientifique, les résultats du polygraphe seraient le plus souvent pris pour argent comptant. La tentative serait forte de ne pas tenir compte d'un résultat contraire des enquêtes qui, elles, sont sujettes à l'«erreur humaine».

\* Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent chargé de la justice et du solliciteur général*, 11 décembre 1986.

## La première classe

Dans notre dernier rapport annuel, nous avons discuté de notre rapport intitulé *Dix-huit mois après la séparation : une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, la perfectionnement et les questions connexes*. Pendant la recherche, nous avons questionné les premières recrues civiles, qui étaient alors en formation à l'Académie. Nous avons trouvé que leurs impressions du programme de formation étaient généralement favorables.

En 1986-1987, nous avons tenu une entrevue de suivi avec près de la moitié des diplômés de la première classe. Sauf les exceptions mentionnées ci-dessous, le moral restait bon.

En général, les membres de la première classe aimaient leur travail, le trouvaient intéressant, et étaient satisfaits de leurs fonctions et de leur perfectionnement. Sur une échelle de un à cinq, ils ont attribué en moyenne la cote quatre à leurs sentiments au sujet du SCRS. La plupart ont indiqué qu'ils s'attendaient à faire carrière au sein du SCRS et ils ont coté leurs occasions d'avancement quatre sur une échelle allant jusqu'à cinq.

**Admissions directes.** D'après presque tous ceux que nous avons questionnés, la seule ombre au tableau était qu'un traitement préférentiel avait été accordé aux admissions directes—c'est-à-dire aux agents de renseignements qui sont admis directement au SCRS parce qu'ils ont une expérience de la police.

Les recrues admises directement ne sont pas tenues de suivre le cours d'introduction à l'Académie et elles sont généralement embauchées au niveau AR-3 (voir le Tableau 4 ci-dessus), alors que les recrues civiles sont embauchées au niveau AR-1.

Cela représente un écart de traitement d'environ 10 000 \$ par année, même si les fonctions d'un AR-3 et d'un AR-1 sont essentiellement les mêmes. Cette différence de niveau est fondée sur la supposition que les AR-3 sont des employés chevronnés sur lesquels on peut compter pour travailler davantage en autonomie et même pour épauler les AR-1.

Les AR-1 sont frustrés par cette situation—à telle enseigne que nous craignons de perdre de bons éléments parce qu'ils avaient l'impression de commencer leur carrière avec un handicap.

Dans un autre ordre d'idées, l'avantage accordé aux admissions directes semble perpétuer la domination du Service par des gens qui ont fait leurs premières armes au sein d'organismes policiers.

Pour ces deux raisons, nous nous réjouissons des nouveaux arrangements qui permettront aux AR-1 supérieurs (habituellement des diplômés civils de l'Académie) d'atteindre le premier niveau de gestion (AR-4) dans guère plus de sept ans—et non dans les onze ans prévus à l'origine. Mais ce délai est toujours beaucoup plus long que les deux ans dans lesquels un AR-3 (anciens policiers admis directement) peut espérer devenir AR-4.

**Formation.** La première classe avait diverses observations à faire sur l'utilité, dans son travail de tous les jours, de la formation qu'elle avait reçue à l'Académie. Sa suggestion prin-



admissions directes aux niveaux AR-2 et AR-3 et que tous les nouveaux AR—sauf ceux qui figuraient déjà sur la liste de paye à d'autres titres—passeraient par l'Académie.

Mais nous avons été subseqüemment stupéfaits d'apprendre que le SCRS avait embauché 16 anciens policiers pendant le dernier trimestre de 1986 et qu'il n'avait laissé aucun poste vacant pour des recrues universitaires ou civiles.

Par conséquent, l'Académie a été fermée pour un an, et la transformation du Service en organisme civil marque un temps d'arrêt.

Nous croyons comprendre que la réouverture de l'Académie est prévue pour 1988. Nous recommandons vivement qu'une attention plus soutenue soit accordée à la transformation en organisme civil et que, à cette fin, aucun nouvel employé ne soit admis directement des forces policières afin qu'une nouvelle classe de recrues civiles puisse être constituée aussi-tôt que possible.

### Bilinguisme et participation équitable

La classe de 1987-1988 devait être la première dont chaque membre serait bilingue—comme la direction du SCRS l'avait solennellement décidé il y avait quelques mois et comme nous l'avons recommandé.

Elle aurait également offert au Service l'occasion de suivre nos recommandations réitérées et de prendre des mesures en vue d'augmenter la proportion de femmes et de francophones à l'intérieur de la main-d'oeuvre.

Le Tableau 5 montre clairement pourquoi il importe de répéter ces recommandations et pourquoi la classe de 88 sera si vivement regrettée.

**Tableau 5. Caractéristiques choisies des recrues du SCRS constituant les trois premières classes à l'Académie Sir William Stephenson (pourcentages)**

	Janvier 1986	Juin 1986	Février 1987
Recrues bilingues (anglais-français)*	9	10	10
Femmes	25	20	10
Recrues dont la première langue officielle est le français	3	10	10

(Source : SCRS)

\* Le SCRS a précisé qu'un autre tiers de la première classe, que tout le reste de la deuxième classe et que près du tiers de la dernière classe étaient composés d'anglophones possédant «une certaine connaissance» du français.



Les déclarations écrites du Service en réponse à l'une de nos questions officielles nous ont rassurés pendant quelques courtes semaines. Il affirmait qu'il ne s'attendait pas à d'autres

L'Académie ferme ses portes

Nous avons aussi découvert que les diplômés de l'Académie qui commencent à travailler au niveau AR-1 n'appréciaient pas que les «admissions directes» soient nommées au niveau «de compagnon» AR-3 (voir la page 52).

La collecte d'informations ne constitue qu'un aspect du travail. Le genre d'information dont s'occupe le SCRS est seulement aussi valable que l'analyse qui en est faite et les conseils que le gouvernement reçoit par la suite. L'accent doit être mis sur une solide formation universitaire dans le domaine de la recherche et des sciences sociales.

En tant que bon employeur, le SCRS devrait continuer d'intégrer dans la catégorie de AR des surveillants et d'autres employés ayant les qualités requises, mais nous croyons qu'il devrait insister sur d'autres facteurs que l'expérience des enquêtes policières dans son recrutement.

(Source : SCRS)

Source	Sexe			Langue maternelle		Niveau d'admission	
	M	F	Fr	Angl	AR-2	AR-3	
GRC	33	6	6	33		39	
MDN	2			2		2	
BCP	1			1		1	
CEIC		1		1		1	
Autres forces policières	5		1	4		1	4
Total	41	7	7	41		1	47

Tableau 4. Recrues AR exemptées de formation à l'Académie Sir William Stephenson entre janvier 1985 et décembre 1986

Le Tableau 4 montre que la catégorie des «employés qui n'ont jamais travaillé pour la GRC» au Tableau 2 inclut d'anciens policiers d'autres forces, et il donne aussi d'autres détails pertinents.

formation de base à l'Académie Sir William Stephenson du Service. Les conversions sont d'anciens surveillants qui ont commencé leur carrière dans la GRC à titre d'agents spéciaux».

Près de la moitié des nouveaux AR embauchés en 1985 et 1986 avaient des antécédents policiers. Les admissions directes sont les personnes qui ont une expérience de forces policières, des militaires et d'autres secteurs et qui accèdent au poste d'AR sans avoir reçu la

(Source : statistiques fondées sur les chiffres du SCRS)

Recrutement public	51 %
Admissions directes (surtout des forces policières	34 %
Conversions au sein du SCRS	15 %

Tableau 3. Provenance des nouveaux AR de janvier 1985 à décembre 1986

Le recrutement de l'extérieur pour tous les niveaux est la façon de changer cet état de choses. Nous sommes sérieusement préoccupés par l'accent que le SCRS a mis jusqu'à présent dans son recrutement sur les «admissions directes», comme le montre le Tableau 3.

Provenance des recrues

Ces données s'appliquent à la période qui a suivi le «délai de grâce». En effet, pendant les deux années qui se sont terminées le 16 juillet 1986, les anciens membres de la GRC avaient le droit de réintégrer la Force, et 75 l'ont fait, soit une proportion relativement faible des bénéficiaires de ce droit.

Nous voyons les choses autrement : plus de 80 pour cent des gens qui travaillaient pour le SCRS ont apporté de la GRC leurs souvenirs et leurs habitudes de travail. Même si nous n'avons pu encore obtenir de chiffres exacts du SCRS, nous n'avons pas le moindre doute que cette proportion est encore plus élevée dans la catégorie clé des AR et au palier de la gestion intermédiaire.

étaient déjà des membres en uniforme de la GRC, signale-t-il.

Le SCRS semble croire que les chiffres constituent une bonne réponse à ceux qui affirment qu'il ne s'agit que de la GRC sans son Carrousel; moins de la moitié de ses employés

(Source : chiffres fournis le 3 décembre 1986 par le SCRS)

Anciens membres en uniforme de la GRC	46 %
Anciens membres civils de la GRC	15 %
Anciens fonctionnaires travaillant pour la GRC	21 %
Employés qui n'ont jamais travaillé pour la GRC	17 %

Tableau 2. Composition de l'ensemble du personnel du SCRS

Néanmoins, nous ressentons le besoin réel de continuer à aiguillonner le SCRS le long de la voie qui mène à sa transformation en organisme civil. Le Tableau 2 montre la distance qu'il reste à parcourir.

\* Richard French et André Béliveau, *The RCMP and The Management of National Security* (Montréal, L'Institut de recherches politiques, 1979), page 4.

On ne peut pas reprocher au SCRS d'avoir choisi un grand nombre de ses agents de renseignements (AR) parmi le personnel du service de sécurité; la transformation en organisme civil est un objectif pour aujourd'hui et demain, et elle ne porte pas atteinte au travail inestimable effectué par des hommes et des femmes dévoués qui ont débuté leur carrière au sein du service de sécurité. De plus, il était normal pour le SCRS de se prévaloir de certains services et installations de la GRC. Il ne serait pas réaliste de s'attendre à autre chose.

**Service dévoué.** Pour de nombreuses raisons, le SCRS continuera pendant bien des années à montrer ses origines policières. Facteur important, le service de sécurité de la GRC avait la seule vaste réserve de personnel formé dans laquelle il pouvait puiser.

La Commission McDonald, comme la Commission Mackenzie une décennie environ avant elle, a recommandé la création d'une agence civile de sécurité de renseignements qui serait distincte de la GRC. La «transformation en organisme civil» est devenue l'un des objectifs d'orientation sous-tendant la *Loi sur le SCRS* adoptée par le Parlement en 1984.

recueille [...] et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.

L'objet du travail de sécurité de renseignements n'est pas essentiellement de mettre les mécréants derrière les barreaux. Le mandat fondamental du SCRS est exposé dans la *Loi sur le SCRS* qui dit (à l'article 12) que le Service :

Les différences sont de taille. Comme l'a noté une étude, le travail de sécurité «offre peu des certitudes sociales et légales» que la police peut trouver dans les «objectifs comparativement clairs que constituent la prévention et l'appréhension». Nous avons déjà indiqué, par exemple, nos propres inquiétudes touchant l'incidence de l'approche policière cas-par-cas sur l'effort de recherche du SCRS (page 16).

Une des critiques les plus sérieuses formulées à l'égard du service de sécurité de la GRC était qu'il apportait une approche policière au travail de sécurité de renseignements.

## Transformation en organisme civil

Aux fins de notre propre analyse, nous voulions en savoir davantage, et les renseignements que nous a fournis le SCRS nous ont permis d'examiner les dépenses aussi à fond que par les années passées. Nous ne manquerons pas de demander ces renseignements à l'avenir.

En revanche, nous estimons que, même si le SCRS répond pleinement aux exigences du Conseil du Trésor, les derniers POP contiennent moins de renseignements que les précédents.

Après avoir exposé nos conclusions sur le contrôle, nous revenons à l'une des questions que nous posions au chapitre 2 : Le SCRS est-il efficace, en ce qui concerne à la fois des objectifs administratifs comme l'intégrité financière et des objectifs d'orientation comme la transformation en organisme civil et le bilinguisme officiel? Comme il fait l'objet d'une enquête spéciale, le bilinguisme officiel sera traité dans le prochain chapitre. Ce dernier est centré sur d'autres questions internes.

## Ressources et administration

L'obligation de dépenser l'argent public sagement doit toujours constituer une priorité, et elle est doublement impérative pendant la période de restrictions actuelle. Toutes les instances gouvernementales, y compris le SCRS, sont financièrement à l'étroit.

Mais le SCRS a aussi des problèmes qui lui sont propres. Il n'a pas fini de payer les frais ponctuels «de transition» occasionnés par la création d'installations et de services qui relevant déjà de la GRC. Ces frais de démarrage se sont parfois révélés plus élevés que prévu.

Le Service a également été appelé à assumer de nouvelles tâches sans être déchargé de ses anciennes et, dans certains cas, sans obtenir un complément d'argent ou de personnel. À ce sujet, nous avons salué la décision gouvernementale d'affecter en 1986-1987 une somme importante à l'amélioration du programme d'antiterrorisme. Nous espérons que l'on continuera de veiller à ne pas surcharger le SCRS de travail.

**Logement.** Les restrictions ont entravé le programme par lequel le SCRS comptait fournir à tout son personnel des bureaux distincts de ceux de la GRC. Ironie du sort, un de leurs effets a été d'augmenter les coûts ultimes, à tout le moins en dollars courants, à cause d'une inflation relativement légère mais persistante. Dans certains cas, l'incapacité du SCRS de quitter les logements de la GRC à temps a pu contribuer à refroidir les relations entre ces deux organismes.

Par suite d'un rapport du vérificateur général concernant les retards et les dépassements de coûts dans la rénovation des lieux de travail à Montréal, le SCRS rédige ses propres lignes directrices et politique concernant le logement pour remplacer celles de la GRC qu'il utilisait. Inutile de dire que nous applaudissons à cette initiative.

**SGST.** Dans le rapport de l'an passé, nous sommes plaints de lacunes dans les documents du SCRS relatifs au SGST (Système de gestion du secteur de dépenses). Le SCRS a pris des mesures positives depuis lors. Dans le POP (Plan opérationnel pluriannuel) de l'automne dernier, il s'est servi de sous-éléments qui correspondent plus étroitement au rendement opérationnel (toutefois, comme certains de ces sous-éléments ne peuvent être liés à des unités organisationnelles distinctes, il est difficile de connaître le gestionnaire responsable). Il essaie aussi de montrer l'incidence marginale des dépenses en matière de sécurité lorsqu'il demande des fonds.





vie privée tant des membres les plus anodins que des membres les plus odieux. Cela pourrait aussi nuire à la liberté d'expression, une de nos valeurs sociales les plus prisées.

Pour conclure, n'importe quel groupe ciblé pourrait éventuellement se livrer à des actes terroristes mais, d'après la preuve accessible, la plupart ne le feront probablement pas dans un avenir prévisible.

## Deux champs d'action

La zone d'ombre où opère la Direction de l'antisubversion se scinde en deux champs d'action qui correspondent à ses deux principales préoccupations : l'influence étrangère induit et le risque de violence.

Ces préoccupations se trouvent être les responsabilités respectives de ses deux directions apparentées, celles du contre-espionnage et de l'antiterrorisme.

Nous recommandons de délimiter ces deux champs d'action et de partager le rôle d'antisubversion entre ces deux directions. Ainsi, la Direction du contre-espionnage serait chargée de l'influence étrangère induite et la Direction de l'antiterrorisme, du risque de violence.

Les priorités seraient plus rationnelles et certains des groupes cibles que nous mentionnons ici apparaîtraient plus clairement sous leur vrai jour.

Et les bons agents de renseignements qui peuvent maintenant se sentir isolés et mal appréciés dans leur rôle d'antisubversion se trouveraient dans un environnement plus actif où ils pourraient donner libre cours à leurs talents.

Mais nous ne sommes pas encore convaincus que le groupe lui-même devrait être ciblé aux fins d'enquête. Cela laisserait la porte ouverte à une ingérence inutile dans les libertés et la

que particuliers.

Il pourrait y avoir lieu d'enquêter sur les partisans de la violence dans ce groupe en tant

ont été écartés par les autres.

Il est vrai que certains membres préconisent l'usage de la violence par ce groupe, mais ils

des arts à la politique sociale, d'après la perspective de l'extrême gauche.

Un groupe ciblé, par exemple, publie une revue qui traite d'un vaste éventail de questions,

**Suresstimation.** Nous croyons aussi que le SCRS surestime la possibilité de violence par

certains groupes.

diens sont généralement assez adultes pour ne pas se laisser séduire par les groupes concer-

nés.

Nous estimons que la Direction de l'antisubversion surestime l'influence et le pouvoir de

persuasion de ces groupes. D'après notre propre interprétation des médias et notre connais-

sance personnelle de particuliers de toutes conditions sociales, nous savons que les Cana-

Dans les deux cas, on semblait croire le public canadien beaucoup trop facile à duper.

verser l'Etat par la violence.

• La possibilité que certains groupes puissent miner les institutions canadiennes et ren-

par le truchement d'institutions sociales ou de groupes de protestation légitimes.

• L'aptitude éventuelle des puissances étrangères à manipuler la politique canadienne

questions :

Nous avons conclu que la Direction de l'antisubversion s'occupe principalement de deux

le SCRS y affectait.

de ces cibles, nous avons tenu compte des exigences de la *Loi sur le SCRS*, de la gravité et

de l'imminence de la menace comme nous la voyions, et de l'importance des ressources que

En faisant notre propre évaluation des efforts d'enquête du Service par rapport à chacune

du SCRS.

Nous avons comparé les dossiers avec les RBS pertinents et avec les affidavits applicables

à l'appui des mandats judiciaires, et nous avons discuté de nos impressions avec les experts

étaient justifiées en vertu des articles 2 et 12 de la *Loi sur le SCRS*.

Nous avons examiné les dossiers opérationnels de cinq organismes représentant différentes

catégories de cibles d'antisubversion, afin de déterminer si des enquêtes sur ces groupes

## Cinq organismes

En outre, il faudrait élaborer une politique et une procédure de vérification spécifiques

régissant la diffusion de toute information sur un résident canadien.

D'après les meilleures informations que nous avons pu recueillir, la Direction de l'antisubversion a probablement plus de 30 000 dossiers, au bas mot, sur des particuliers. Cela nous inquiète un peu : nous n'avons pas de chiffres exacts et nous ne pouvons pas en obtenir sans l'examen de milliers de dossiers.

Des enquêtes actives ont été entreprises sur seulement un petit pourcentage de ceux-ci.

Pour mettre d'avantage ces 30 000 dossiers en contexte, précisons que le SCRS dans son ensemble détient plus de 600 000 dossiers sur des particuliers.

(Il a ouvert 112 000 dossiers semblables en 1986-1987. Ils comprennent des dossiers administratifs sur, par exemple, les propres employés du Service ainsi que des dossiers sur les évaluations de sécurité et l'immigration, dont il y a une rotation rapide.)

Malgré des efforts au début des années 1980 pour purger les dossiers d'une valeur limitée ou nulle pour le renseignement, le nombre de dossiers sur des particuliers dans le domaine de l'antisubversion semble être demeuré relativement stable si on le compare au nombre de dossiers détenus par le prédécesseur du SCRS, le service de sécurité de la GRC.

**Vieux dossiers.** De nombreux dossiers actuellement détenus ont été ouverts lorsque le renseignement de sécurité était la responsabilité du service de sécurité de la GRC, avant que ne soient formulées la définition légale de «menaces envers la sécurité du Canada» (article 2 de la *Loi sur le SCRS*) et la règle du «strictement nécessaire» (article 12).

Nous avons déjà indiqué clairement dans le présent rapport (page 26) qu'à notre avis le SCRS devrait rouvrir ses dossiers sur les particuliers et en radier l'information qui ne correspond pas aux normes énoncées aux articles 2 et 12.

Nous suggérons également que des critères détaillés soient élaborés concernant l'ouverture de dossiers sur des particuliers et que la mise en oeuvre de ces critères soit revue périodiquement.

## Diffusion de l'information

Lorsque nous avons demandé au SCRS combien d'informations étaient fournies aux organismes des gouvernements canadien et étrangers, il nous a répondu que le système de gestion de l'information ne pouvait pas facilement donner de tels détails. Chaque dossier mon- tre l'information fournie aux différents organismes. Mais il n'existe pas de codage nous permettant d'obtenir des chiffres d'ensemble sans procéder à une recherche dans chaque dossier.

Cette lacune pourrait rendre plus difficile l'exercice de nos fonctions de contrôle en vertu des articles 17 et 19 de la *Loi sur le SCRS*, qui portent sur l'échange d'information.

Nous recommandons de programmer le système de gestion de l'information de façon à permettre un accès immédiat aux statistiques d'ensemble sur l'information transmise à destination et en provenance des organismes des gouvernements canadien et étrangers.

favoriser l'usage de la violence grave ... contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique ... dans un Etat étranger».

Ce contraste appuie nos craintes (voir la page 27 du présent rapport) que le SCRS est peut-être trop prêt à faire sienne la politique étrangère de nos alliés et à négliger celle du Canada.

**Gravité des menaces.** Le SCRS semble penser comme nous que bien des groupes ciblés par la Direction de l'antisubversion constituent une menace minime envers le Canada. Nous reconnaissons que quelques groupes constituent une menace réelle. Toutefois, le SCRS consacre de l'argent et des efforts à trop de cibles d'antisubversion et il s'ingère dans la vie et les activités de trop de Canadiens dans ce secteur.

**Recommandations.** Nous avons déjà proposé que les RES incluent toujours un exposé du tort que l'enquête pourrait faire aux libertés individuelles et à la vie privée ainsi qu'à l'intégrité des institutions sociales.

De plus, le CARC devrait songer à ne plus cibler d'entières catégories de personnes mais de traiter des particuliers individuellement. Les RES devraient alors justifier une à une les enquêtes sur les particuliers.

Nous suggérons que les RES comprennent aussi une description explicite a) de la gravité de la menace, b) de son imminence, c) du besoin du type d'enquête envisagée comparative-ment à des techniques comportant moins d'intrusion et d) de l'objet de l'enquête.

Ils devraient être moins fondés sur des incidents isolés et donner davantage un exposé cohérent des raisons militait en faveur de la décision de ciblage recherchée de la part du CARC.

Dans le même esprit, nous serions plus tranquilles si des efforts plus vastes étaient déployés afin d'assurer que toutes les demandes de mandats judiciaires donnent également les raisons qui militent contre l'exercice des pouvoirs comportant intrusion (voir la page 11 du présent rapport).

Le SCRS devrait tenir un fichier complet et à jour des particuliers susceptibles de faire l'objet d'une autorisation d'enquête, plutôt que le fichier partiel qui existe actuellement.

## Dossiers sur des particuliers

Des dossiers sont ouverts sur des particuliers et des organismes ciblés. Nous avons été incapables de déterminer le nombre précis de dossiers ouverts par suite des opérations d'antisubversion, vu que ces dossiers ne sont pas séparés de ceux sur le contre-espionnage et l'antiterrorisme.



**Ciblage selon la catégorie.** On pourrait considérer que le CARC cible d'entières catégories de personnes, processus que nous décrivons ci-dessus. Mais on pourrait aussi considérer qu'il cible les particuliers sans tenir compte de la menace, s'il y en a, qu'ils constituent personnellement envers la sécurité du Canada.

Nous croyons que cette dernière méthode n'est pas suffisamment précise. Certains groupes qui subissent tacitement une influence étrangère, par exemple, peuvent inclure seulement quelques membres qui sont conscients de cette influence. Même dans les groupes qui ont des visions radicales de l'avenir, la violence peut être le moyen préféré de quelques membres seulement. Il n'est pas évident que tous les agents de groupes de façade connaissent nécessairement les programmes tactiques de ces groupes ou entreprendraient des activités préjudiciables à la sécurité du Canada.

Nous croyons qu'il serait plus utile de déterminer des façons de prévenir ces personnes des objectifs réels de l'organisme (voir la page 34 du présent rapport).

Nous sommes encore plus préoccupés par les cibles de second plan que nous décrivons ci-dessus—soit les personnes ciblées simplement à cause de contacts réitérés avec une personne ciblée.

**Tort éventuel.** Il s'ensuit de nos observations au sujet du ciblage selon la catégorie que le processus actuel ne tient pas suffisamment compte du tort qui pourrait être fait aux principes de la liberté personnelle et de la vie privée.

Le processus de ciblage ne tient pas compte non plus du tort éventuel qui pourrait être fait à de précieuses institutions sociales, si, par exemple, la surveillance décourageait les adhésions aux associations volontaires qui donnent à leurs membres l'occasion de promouvoir des causes légitimes et de se dévouer à des motifs charitables.

Nous recommandons vivement de toujours inclure dans les RES une description équilibrée des effets—favorables et défavorables—qu'une enquête pourrait avoir sur la liberté individuelle et la vie privée de même que sur l'intégrité des institutions sociales. Les RES que nous avons vus gardaient le silence sur ces questions.

**Que constitue une menace?** Certaines des menaces décrites par le SCRS sont claires; tous les Canadiens loyaux conviendraient qu'elles méritent l'attention soutenue du Service. Mais certaines nous ont laissés perplexes.

Un RES décrit par exemple «l'attaque» d'un certain organisme contre «le gouvernement anti-communiste pro-américain d'El Salvador ... à l'appui direct ... d'objectifs d'orientation destinés à ... contrarier les initiatives étrangères des États-Unis». Nous ne pouvons admettre qu'une attaque non violente contre la politique étrangère des États-Unis constitue nécessairement une menace envers la sécurité du Canada.

D'autre part, la collecte de fonds au Canada pour les rebelles Contra au Nicaragua paraît n'avoir suscité que peu d'intérêt au SCRS, quoique cette activité paraisse correspondre au critère de l'article 2, à savoir : «les activités ... qui s'y déroulent [au Canada] et visent à



## Ciblage

d'information est recherchée. L'attribution des tâches est la responsabilité des différentes directions opérationnelles.

Le choix des cibles principales aux fins d'enquête est surveillé par un Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) composé de gestionnaires supérieurs du SCRS qui bénéficient des conseils d'un avocat. Comme la Section de l'administration des sources humaines, il desservit toutes les directions opérationnelles.

Vu que le CARC autorise le ciblage pour des périodes précises, il s'occupe des renouvellements aussi bien que des nouvelles cibles.

Il prend ses décisions après avoir examiné les Rapports d'évaluation d'un sujet (RES) établis par les enquêteurs.

Les groupes sont ciblés en vertu de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*. Dans le domaine de l'antisubversion, une influence étrangère induite et la possibilité de violence sont les critères le plus souvent invoqués.

Les particuliers peuvent aussi être ciblés en vertu de l'article 2. Mais la plupart deviennent automatiquement des cibles à cause de leurs rapports avec un groupe cible.

Une enquête active n'est pas effectuée sur toutes les cibles. La décision d'enquêter sur un particulier est prise par les gestionnaires des régions ou des directions d'après la menace apparente, l'information prévue dans le plan annuel du SCRS, et l'accessibilité des ressources.

Certains particuliers ciblés font l'objet d'une enquête active (on peut demander un mandat judiciaire en vue d'installer une table d'écoute sur leur téléphone, par exemple) et d'autres, d'une enquête passive (qui peut se réduire dans certains cas à l'accumulation d'articles de journaux à leur sujet).

Comme on peut s'y attendre, des enquêtes seront probablement menées sur les chefs de file des groupes ciblés plutôt que sur leurs membres, et sur leurs membres plutôt que sur leurs partisans. Le terme « chef de file » inclut tant les mentors influents que les personnes qui occupent une charge au sein du groupe cible.

Le CARC choisit les catégories de particuliers qui feront l'objet d'une enquête à cause de leurs rapports avec un groupe cible.

Mais il existe aussi une autre classe de cibles, qui renferme toutes les personnes ayant des contacts réguliers avec une personne déjà ciblée aux fins d'enquête active par le CARC. Ces cibles de deuxième plan sont déterminées sur le terrain et ne viennent pas du tout à la connaissance du CARC.

Pour un certain nombre de raisons, nous craignons que le filet jeté par le programme d'antisubversion ne soit trop large.

entrée en vigueur et où le SCRS a assumé les responsabilités en matière de sécurité et de renseignements du service de sécurité de la GRC.

Plus de deux ans après la passation des pouvoirs, la révision des procédures restait incomplète. Le Manuel des opérations était toujours périmé et même, à certains égards, contraire à l'esprit de la Loi.

Ce fait était troublant, mais le SCRS est conscient du problème et a entrepris une révision approfondie du Manuel. Nous comptons examiner la nouvelle version dès que possible.

Nous avons appris que le SCRS avait poursuivi toutes les enquêtes du service de sécurité de la GRC examinées en 1984—quoique parfois modifiées pour se conformer à la nouvelle Loi sur le SCRS vu les justifications à cet effet. Deux enquêtes examinées seulement à une étape ultérieure ont été abandonnées.

## Ressources

L'antisubversion ne bénéficie que d'une proportion relativement faible des ressources du SCRS. Témoignant devant le Comité de la Chambre des communes chargé de la justice et du solliciteur général l'an dernier\*, le directeur a évalué cette proportion à «moins de cinq pour cent».

Nous comprenons les raisons de l'évaluation du directeur, mais nous croyons qu'il serait plus juste de parler de «dix pour cent, ou un peu plus, des ressources opérationnelles». Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une proportion relativement faible.

Au cours de notre étude, nous avons constaté une certaine frustration parmi les enquêteurs du SCRS qui considéraient que l'antisubversion était la mal-aimée de la famille du SCRS et qu'elle bénéficiait de ressources insuffisantes comparativement au contre-espionnage et à l'antiterrorisme. En fait, nous avons constaté que l'antisubversion semblait parfois servir à satisfaire les besoins urgents en matière de personnel des autres directions opérationnelles. La direction d'antisubversion est en train de prendre les mesures nécessaires pour relever le moral.

## Sources humaines

Une section séparée de l'administration des sources humaines dessert toutes les directions opérationnelles. Elle s'intéresse surtout aux sources rémunérées. Elle cherche, par exemple, à s'assurer qu'elles sont fiables. Elle a aussi des règles précisant ce qu'on peut et ce qu'on ne peut pas demander aux sources rémunérées de faire. Mais elle ne prend pas les mêmes précautions à l'égard des sources non rémunérées.

Il n'existe pas de contrôle centralisé de «l'attribution des tâches» qui consiste à dire aux sources, rémunérées et non rémunérées, exactement quelles cibles contrôler et quel type

\* Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du solliciteur général*, 11 décembre 1986.

Nous avons examiné les activités de transition, c'est-à-dire les efforts pour orienter le personnel et modifier la politique et les règlements en 1984, année où la *Loi sur le SCRS* est

## Transition

La toile de fond de tout ce travail se composait des constatations de la Commission McDowall et d'un examen que nous avons fait de la réforme du FBI (Federal Bureau of Investigations) qui a eu lieu aux États-Unis au milieu des années 1970. Nous avons rencontré à Washington des agents du FBI et des membres supérieurs du Permanent Select Committee on Intelligence.

Nous avons également examiné des cas réels pour voir comment les politiques et les procédures sont mises en pratique.

Nous avons étudié les processus liés à la planification et à l'obligation de rendre compte, les ressources et les outils d'enquête utilisés dans le secteur de l'antisubversion (comparativement aux ressources et aux outils utilisés par les directions du contre-espionnage et de l'antiterrorisme), le nombre de sources rémunérées, les sommes qui leur sont versées, ainsi que la quantité d'information diffusée aux gouvernements canadiens et étrangers au sujet de Canadiens.

Dans notre étude, nous avons examiné les procédures directrices et opérationnelles afin de déterminer si elles remplissaient les exigences légales, et nous en avons discuté avec la haute direction du SCRS.

## Notre façon de procéder

Evidemment, nous nous sommes également fondés sur la *Loi sur le SCRS*, notamment :

- La définition de «menaces envers la sécurité du Canada» (article 2), de laquelle le Parlement a veillé à exclure «des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord». (Le texte de la définition figure à la page 25 du présent rapport.)
- L'exigence (article 12) que l'information soit recueillie seulement «dans la mesure strictement nécessaire».

- Sauf dans les cas d'urgence, il faut utiliser les techniques de collecte de renseignements qui comportent le moins d'intrusion avant d'employer celles qui en comportent le plus.
- Plus une technique comporte d'intrusion, plus l'autorisation d'y recourir doit venir de haut.
- Le besoin d'employer diverses techniques d'enquête doit être mis en regard du tort que cela pourrait causer aux libertés civiles ou à des institutions sociales précieuses.



L'utilité du contre-espionnage et de l'antiterrorisme est incontestable. Une nation étrangère donnée nous espionne ou elle ne nous espionne pas. Nous ne pouvons nous opposer au contre-espionnage destiné à protéger nos secrets contre celles qui le font.

De même, il n'y a pas de place pour le terrorisme dans un pays comme le nôtre qui possède des moyens démocratiques bien établis pour acquérir et excercer le pouvoir. Nous pourrions tous être la victime innocente d'un acte terroriste. Clairement, ceux qui veulent se servir de la violence pour atteindre leurs fins politiques doivent être découverts et arrêtés.

L'antissubversion est différente. Le droit de différer paisiblement d'opinion est le fondement de la démocratie. Pourtant, il y a quelques Canadiens qui proclament leur croyance en la révolution violente. Et même l'expression paisible d'opinions différentes peut être secrètement pervertie par des puissances étrangères qui n'ont pas les mêmes objectifs que la plupart des Canadiens.

**Zone d'ombre.** À quel point un particulier ou un organisme qui exprime une opinion différente devient-il une cible légitime de la Direction de l'antissubversion du SCRS? Quand le bavarage au sujet de la violence devient-il une menace réelle d'actes violents? Quand le contact avec des puissances étrangères devient-il préjudiciable aux intérêts du Canada?

Bien des questions semblables peuvent être posées, et les réponses constituent un terrain propice au dissentiment. C'est pourquoi nous avons fait de l'antissubversion l'objet de notre première étude touchant l'ensemble d'une direction du SCRS.

Nous sommes évidemment limités dans ce que nous pouvons dire. Cependant, nous pouvons décrire notre recherche et présenter certaines conclusions et recommandations. Soulignons que nos critiques du système ne s'adressent pas aux hommes et aux femmes qui mettent en oeuvre les programmes d'antissubversion. Nous avons été frappés par le dévouement et le talent que la direction et le personnel apportent tous deux à leur travail et par les difficultés réelles que pose l'application de la *Loi sur le SCRS* dans cette zone d'ombre. Néanmoins, nous avons le devoir d'exprimer les inquiétudes que notre étude nous a suscitées et d'encourager le SCRS à corriger les faiblesses du système.

## Les principes et la loi

- Pour établir notre norme, nous avons adopté cinq principes fondamentaux de la Commission McDonald\*. Les voici :
- La «suprématie du droit» doit être respectée.
- Le moyen d'enquête utilisé doit être proportionnel à la gravité de la menace et à la probabilité de sa mise à exécution.

\* *La liberté et la sécurité devant la Loi*, deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Ottawa, 1981), pages 539-540.

---

---

---



De quelle façon, avons-nous demandé, pourrait-on avertir les personnes qui se joignent à un «organisme de façade»\* parce qu'elles appuient ses objectifs officiels que cet organisme a aussi des objectifs cachés?

Nous avons appris depuis lors, pendant des séances d'information du SCRS, que les services de renseignements de pays hostiles avaient, en fait, infiltré certains organismes et qu'un financement considérable de sources étrangères avait été décelé.

Si le SCRS devait publier pareilles informations, il révélerait du même coup des sources d'information soigneusement gardées. Il serait naïf d'affirmer que ceux qui sont surveillés ne le savent pas. Mais la publication de tout détail pourrait compromettre la surveillance.

Nous n'avons pas de réponse facile à offrir. Nous ne faisons que répéter ce que nous avons dit l'an dernier, soit que le Parlement pourra vouloir traiter ce sujet lorsqu'il examinera la *Loi sur le SCRS*.

**Un Canadien vigilant.** Entre-temps, nous avons été encouragés par un résultat de nos observations à cet égard l'an dernier.

Après avoir lu le passage pertinent de notre rapport annuel, une personne profondément engagée envers une cause a entrepris de poser des questions énergiques et perspicaces au conseil d'administration d'un organisme de façade. Celui-ci a fini par avouer tacitement l'objectif réel de l'organisme, qui n'avait pas grand chose à voir avec cette cause.

Notre lecteur a promptement retiré son appui et il a persuadé d'autres personnes qui pensaient comme lui de lui emboîter le pas.

Si tous les Canadiens étaient aussi vigilants, nous pourrions abandonner nos recherches en vue de trouver une façon de prévenir les membres d'organismes de façade et d'organismes susceptibles d'être infiltrés.

\* Voici une définition que nous avons proposée :

«organisme en apparence indépendant dont la promotion d'idées humanitaires, apolitiques et non partisans sert à cacher d'autres objectifs d'appui à des politiques de l'organisme ou de la puissance étrangère qui le contrôle. On ne devrait pas présumer, avons-nous ajouté, que les membres d'un tel organisme connaissent les objectifs cachés, sont d'accord avec ceux-ci ou les appuient».

## Agents de liaison avec l'étranger

Il y a du progrès à l'extérieur du pays, aux missions canadiennes où le SCRS et la GRC ont tous deux des agents de liaison. Il a été convenu que le SCRS examinerait dorénavant les demandes de visa. Nous croyons que cela est conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 14 de la *Loi sur le SCRS*.

Notons que le SCRS et la GRC ont des arrangements d'aide mutuelle dans les postes où seulement l'un ou l'autre a un agent de liaison. Cette mesure semble bien marcher.

## Persona non grata

Le SCRS a bien utilisé ses conclusions pour déterminer les agents étrangers qui bénéficiaient de l'immunité diplomatique au Canada.

Par suite des informations qu'il a transmises au ministère des Affaires extérieures, deux membres de missions étrangères ont été déclarés *persona non grata* en 1986-1987 et rapatriés. Six autres ont été volontairement rappelés.

## L'intérêt public

Des règles légales régissent la divulgation à un ministre autre que le solliciteur général ou, dans des circonstances précises, au secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, au ministre de la Défense nationale ou à un fonctionnaire d'information qui, aux termes de l'alinéa 19(2)d) de la *Loi sur le SCRS*, est «essentielle pour des raisons d'intérêt public et que celle-ci justifie nettement une éventuelle violation de la vie privée».

Le consentement du solliciteur général est requis et, en vertu du paragraphe 19(3), le directeur doit nous faire rapport par la suite.

Nous n'avons reçu aucun rapport sur la divulgation de tels renseignements en 1986-1987.

## Organismes de façade

La *Loi sur le SCRS* n'envisage pas la divulgation d'information à des organismes volontaires ou à leurs membres en cas d'infiltration par des personnes qui peuvent vouloir s'en servir pour des fins qui pourraient représenter une menace envers la sécurité du Canada.

Nous avons soulevé cette question dans notre rapport de l'an passé, signalant que les Canadiens loyaux qui appartiennent à des groupes infiltrés ou menacés d'infiltration méritent d'être alertés si des moyens peuvent être trouvés pour ce faire.

La vie est devenue très évidente que le flux d'information entre le SCRS et la police aurait pu être meilleur.

Cette réticence était à double sens. La police, qui a été prévenue la première, a attendu six jours avant d'appeler le SCRS à son aide, par exemple. Nous avions l'impression que la GRC, en particulier, estimait que l'opération était exclusivement policière.

D'autre part, le SCRS a manqué une occasion de dissiper cette impression en déclinant une invitation de participer à une surveillance.

**Lignes directrices.** À vrai dire, nous avons découvert que le SCRS et la GRC n'avaient pas encore complètement fait accorder leur mandat respectif dans le domaine de l'antiterrorisme. L'échange susmentionné d'agents de liaison est un grand pas en avant, mais nous croyons que des procédures opérationnelles plus formelles s'imposent. Il faudrait entre autres traiter des questions suivantes :

- Quelles limites peuvent être apportées à l'utilisation de l'information partagée.
- Comment la responsabilité des fonctions de surveillance doit être partagée.

Entre-temps, nous avons recommandé au ministre du Solliciteur général de contrôler soigneusement l'arrangement de liaison et de tenir le solliciteur général informé des progrès.

Nous avons également recommandé une instruction ministérielle qui encouragerait le partage approprié de l'information dans les enquêtes sur les activités terroristes exigeant l'attention du SCRS et de la GRC, même en ce qui concerne des questions aussi délicates que l'identité des sources, en reconnaissant que les renseignements ultimement requis pour les procédures judiciaires devraient être fournis d'une façon qui protège les futures initiatives dans le secteur du renseignement.

**Relations publiques.** Nous avons conclu que les forces policières locales ne semblent pas entièrement connaître le rôle du SCRS. Nous avons donc recommandé au SCRS de lancer une campagne de relations publiques qui fournirait aux organismes policiers des informations sur son mandat, son rôle ainsi que ses activités et leur rappellerait qu'il s'agit d'un organisme différent de la GRC.

De la même façon, les forces policières locales à traiter directement avec le SCRS aussi bien qu'avec la GRC pour contre les menaces terroristes.

Dans le même ordre d'idées, nous avons recommandé que le réseau d'ententes de collaboration mutuelle entre le SCRS et les provinces soit complété en priorité (voir la page 20). Aucune entente n'était en vigueur au moment de l'alerte à l'aéroport.

Une protection à toute épreuve ne peut être accordée en tout temps aux aéroports; il y aura toujours des façons de troubler la paix dont jouissent généralement les voyageurs au Canada. C'est pourquoi il est doublement important d'assurer une collaboration sans réserve du type que le solliciteur général cherche à établir entre la GRC et le Service.

**Réticence.** Il n'était pas clair selon nous que le SCRS était membre à part entière du groupe de travail spécial qui a été formé pour traquer les présumés conspirateurs. Il est

Cependant, nous avons présenté au solliciteur général un rapport qui contenait nos conclusions et recommandations.

Nous ne sommes évidemment pas libres de publier la totalité de notre rapport. Outre les raisons de sécurité, nous avons promis un traitement confidentiel à certains de nos informateurs en échange de leur collaboration. La GRC et la Police d'Ottawa, qui étaient responsables de l'enquête au criminel, ne nous rendent pas compte. Mais nous les remercions, ainsi que le SCRS, de leur aide constante sans faille pendant cette enquête.

L'incident était un bon exemple d'une affaire où l'antiterrorisme, les enquêtes criminelles et le renseignement de sécurité s'imbriquent, exigeant la collaboration étroite des divers intervenants dans le cadre de leurs rôles et fonctions.

**Étude de cas.** Les Canadiens, qui avaient encore frais à l'esprit les désastres d'Air India et de l'aéroport Narita en 1985, ont poussé un soupir de soulagement et sont retournés à leurs occupations normales. Nous avons fait de même et saisi l'occasion d'étudier à fond comment le SCRS et les forces policières travaillaient ensemble dans une opération antiterroriste.

Soit parce que l'information était frivole ou parce que le complot a été rapidement dévoilé et que les efforts en vue d'y faire obstacle ont entraîné son annulation, il n'y a pas eu d'explosion. La sécurité aux aéroports est redevenue normale.

Les mesures de sécurité ont subseqüemment été renforcées aux principaux aéroports, ce qui a coûté fort cher aux contribuables canadiens et a considérablement dérangé—pour ne pas dire inquiété—les voyageurs. En outre, la menace a empêché le personnel affecté à la sécurité publique de remplir d'autres fonctions importantes et elle a perturbé les enquêtes policières courantes.

L'incident a commencé en décembre 1985, mois où la police a été informée d'un présumé complot libyen visant à placer une bombe à bord d'un aéronef commercial en partance d'Ottawa.

Malheureusement, en étudiant une opération d'antiterrorisme—«l'alerte à l'aéroport»—nous avons découvert des conflits de compétences et de la méfiance.

### Alerte à l'aéroport

Lorsqu'il y a conspiration criminelle et avant qu'un incident se produise, les deux domaines se chevauchent. La collaboration entre le SCRS et la GRC est manifestement essentielle. La Loi sur le SCRS prévoit ce chevauchement en énumérant les responsabilités respectives du SCRS et de la GRC en matière de renseignements et d'application de la loi (articles 12 et 61).



Notre préférence est déjà claire. Nous sommes heureux de voir les directeurs généraux des régions prendre des décisions. Mais nous croyons que les critères devraient être énoncés dans une nouvelle directive ministérielle, afin de les protéger contre tout changement arbitraire que le SCRS pourrait lui-même apporter à l'avenir.

## Relations avec la GRC

Les gestionnaires supérieurs du SCRS et de la GRC semblent de plus en plus satisfaits de la ligne de démarcation entre leurs responsabilités respectives, mais il a manifestement été plus difficile de tracer cette ligne petit à petit sur le terrain.

Le terme «saine tension» a été utilisé pour décrire la situation, mais nous croyons qu'un peu moins de tension serait encore plus sain. Nous sommes toutefois encouragés par le fait que l'on reconnaît les problèmes et que l'on prend des mesures pour y remédier.

Le solliciteur général nous a remis un exemplaire d'un protocole d'entente entre la GRC et le SCRS, où est réuni un certain nombre d'arrangements visant la collaboration et le partage des services et de l'administration.

Il nous a informés qu'il avait reporté l'approbation des chapitres sur le CIPC et le partage de l'information. Nous appuyons sa décision. Nous avons déjà discuté du CIPC (page 17 du présent rapport). Quant au partage de l'information, nous avons écrit au solliciteur général pour l'avertir que les efforts du SCRS et de la Direction de renseignements criminels de la GRC pourraient faire double emploi.

Sauf ces réserves, le protocole d'entente jette des bases solides pour des relations qui sont plus harmonieuses parce qu'elles sont clairement définies dans un certain nombre de domaines aussi prosaïques que le logement, les services aériens, les services de traduction multilingue, l'administration des traitements, les services photographiques, l'impression et l'utilisation d'appareils sûrs pour les télécommunications et le traitement électronique des données.

**Agents de liaison.** Le solliciteur général a établi un échange d'agents de liaison dans les programmes d'antiterrorisme du SCRS et de la GRC pendant le deuxième semestre de 1986.

C'est dans le domaine de l'antiterrorisme que les mandats du SCRS et de la GRC se recoupent le plus étroitement et c'est là aussi qu'ils sont le plus susceptibles d'accrocher. Il y a, comme le directeur du SCRS entre autres l'a signalé\*, deux besoins dans ce secteur.

Primo, des renseignements sont requis pour prédire et empêcher les incidents—ce besoin est la responsabilité du SCRS. Secundo, les criminels doivent être appréhendés et des preuves suffisantes doivent être recueillies pour les condamner—ce besoin fait partie des responsabilités de la GRC en matière d'application de la loi.

\* Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du solliciteur général*, 11 décembre 1986.



\* *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Ottawa, 1981), page 637.

**Le bien-fondé.** Les règles prévoient essentiellement que le bien-fondé de chaque affaire est étudié d'après la gravité du délit supposé, la protection des sources du SCRS et la possibilité de nuire à la capacité opérationnelle du SCRS si l'on apprend qu'il a aidé à dévoiler le délit. Le Service étudie le besoin de lignes directrices plus formelles.

Les directeurs généraux des régions décident si les informations concernant les activités criminelles doivent être transmises à la police. Les lignes directrices sont exposées dans un bulletin opérationnel publié sous l'autorité du directeur du SCRS.

Nous admettons qu'il y a des exceptions—lorsqu'une enquête policière, et peut-être des preuves produites à un procès subséquent, compromettent irremédiablement une opération de sécurité vitale. Par exemple, si l'arrivée d'une voiture de police pousserait des cibles importantes à se rendre à un nouvel emplacement inconnu du Service.

Nous pensons comme la Commission McDonald\* que le SCRS est normalement tenu de transmettre à la police ses informations concernant des activités criminelles. Si, par exemple, un surveillant stationné à l'ombre voit quelqu'un tailler furtivement dans la vitrine d'une bijouterie, ressemblant pour tout au monde à un cambrioleur au travail, la police doit normalement être prévenue. Cela est permis en vertu de l'alinéa 19(2)a) de la *Loi sur le SCRS*.

Cela nous amène à la question des relations du SCRS avec la police. Car la cour n'est pas le seul endroit où le SCRS ne desserre pas les lèvres. Son désir de garder ses opérations secrètes semble à l'occasion l'avoir porté à cacher des informations à la police.

### Aide à la police

Il n'y a donc pas de réponse facile. Il s'agit là d'une autre question que le Parlement pourrait vouloir soulever au moment de l'examen quinquennal de la *Loi sur le SCRS* en 1989.

Doit-on ajouter la «sécurité nationale» à la liste? Le problème est que l'accusé, qui pourrait être fort intéressé par l'identité des informateurs et les procédures du SCRS, ne serait pas exclu.

Nous notons que le *Code criminel*, à l'article 442, prévoit que le public peut être exclu de la salle d'audience lorsque cela est dans l'intérêt «de la moralité publique, du maintien de l'ordre ou de la bonne administration de la justice».

**Toutes les preuves pertinentes.** Néanmoins, nous estimons qu'il devrait y avoir des façons de garantir que les tribunaux—à défaut du public—entendent toutes les preuves pertinentes dans les causes criminelles. D'abord, les preuves du SCRS pourraient même tendre à prouver l'innocence de l'accusé; dans pareil cas, le silence semble affaiblir le principe fondamental que, devant nos tribunaux, une personne est innocente jusqu'à ce qu'elle soit prouvée coupable.

Le facteur décisif est l'utilisation qui est faite de l'information du SCRS. Certaines questions qui en découlent font l'objet du présent chapitre. La collaboration avec la police étant l'une des grandes utilisations qui peuvent être faites de l'information du SCRS, les relations opérationnelles avec la GRC sont également traitées ici.

## Information indirecte qui pourrait être utile

Nous avons terminé le dernier chapitre par une discussion sur « l'information indirecte » qui est détruite parce qu'elle n'est pas utile pour la sécurité nationale, pour l'application de la législation criminelle, pour la défense nationale, pour la conduite des relations internationales ni pour l'intérêt national.

L'information qui n'a pas été demandée mais qui pourrait être utile pour l'une de ces fins non liées à la sécurité peut être transmise aux autorités compétentes en vertu de la *Loi sur le SCRS* (article 19).

Si le SCRS diffusait des bulletins contenant cette information à tout-venant, nous pourrions croire qu'il tend un filet plus large que « strictement nécessaire » (article 12 de la *Loi sur le SCRS*) et qu'il s'intéresse à plus qu'à des menaces envers la sécurité du Canada.

En fait, nous craignons plutôt que le Service ne semble trop prudent à cet égard.

## Le SCRS en cour

Le public a pu se rendre compte à plusieurs reprises combien le Service est jaloux de ses secrets, lorsque ses agents ont interrompu des procès et les interrogatoires de leurs collègues en citant la *Loi sur la preuve au Canada*. Le paragraphe 36.1(1) de cette *Loi* dit ceci :

Un ministre de la Couronne du chef du Canada ou toute autre personne intéressée peut s'opposer à la divulgation de renseignements devant un tribunal, un organisme ou une personne ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements, en attestant verbalement ou par écrit devant eux que ces renseignements ne devraient pas être divulgués pour des raisons d'intérêt public déterminées.

L'article 36.2 prévoit que les oppositions peuvent être entendues par la Cour fédérale du Canada lorsqu'il est allégué que la divulgation « porterait préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité ». Il permet aussi les appels.

Des manchettes comme « Spywork : How can it close down a court » (*Toronto Star*, 21 juin 1986) et « Gag order needs no reasons » (*Ottawa Citizen*, 7 juin 1986) ont résulté des interventions du SCRS en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*.

Cela n'a rien de surprenant. Tous les services de sécurité et de renseignements cherchent à cacher leurs sources et à garder les secrets du « métier ». La protection des sources humaines constitue une préoccupation spéciale. Un informateur qui perd son identité d'emprunt risque de ne plus être utile. Et les sources éventuelles tourneront sûrement le dos à un service qui ne les protège pas contre la notoriété publique et ses conséquences.

**Le poids qui est dû.** La *Loi sur le SCRS* exige que le Service consulte le ministre des Affaires extérieures sur divers aspects des relations internationales (alinéas 17(1)b) et 19(2)b)). Nous encourageons le SCRS et ce ministère à collaborer plus étroitement à l'évaluation des événements internationaux et à la conduite des activités du SCRS de façon à s'assurer que la politique étrangère du Canada reçoit le poids qui lui est dû.

La Commission McDonald a aussi noté, incidemment, que l'utilisation accrue de l'information de sources ouvertes constituerait un rempart contre un recours excessif aux agences étrangères. Cette observation vient appuyer notre allégation que le SCRS devrait faire davantage appel aux sources ouvertes (voir la page 15 du présent rapport).

### Information indirecte

En 1986, le SCRS a élaboré une nouvelle politique pour traiter l'information qu'il acquiert par inadvertance mais qui n'a rien à voir avec la sécurité nationale. Il répartit cette information en deux catégories : celle qui est utile et celle qui ne l'est pas.

L'information de la première catégorie pourrait éventuellement servir à l'application de la législation criminelle, à la défense nationale, à la conduite des relations extérieures ou à la poursuite générale de l'intérêt national. Nous l'examinons dans le prochain chapitre.

La deuxième catégorie contient toutes les informations qui ne sont pas nécessaires à la sécurité nationale. Elle sont, à juste titre, détruites.

Il y a des types d'informations auxquelles le SCRS devrait clairement être sourd—et muet. Par exemple, il ne doit jamais intervenir dans le processus démocratique en communiquant au gouvernement des informations sur la stratégie électorale d'un parti légitime de l'opposition. Nous croyons qu'il ne l'a jamais fait.

## Fermeture des vieux dossiers

Cela nous ramène à la question posée par la fermeture et la destruction de dossiers complets qui ne sont plus utiles—préoccupation dont nous avons hérité de la Commission McDonald\*.

Par suite des observations de la Commission McDonald, le service de sécurité de la GRC et l'archiviste fédéral—qui est chargé d'évaluer et d'approuver les propositions en vue de conserver ou de détruire les dossiers fédéraux—ont établi des échéanciers pour la destruction des dossiers inactifs.

À la fin des années 1970, il y a eu une destruction massive de dossiers qui avaient été ouverts avant 1973. Ensuite, entre juillet 1984, mois où le SCRS a pris la succession du service de sécurité, et février 1985, celui où le moratoire susmentionné a pris effet, quelque 77 800 dossiers sans valeur pour le renseignement de sécurité ont été détruits après examen.

Aujourd'hui, plus de 67 000 dossiers sont prêts à être détruits à la fin du moratoire.

Nous avons l'oeil sur cette question et avons demandé des exemplaires des échéanciers de destruction. Nous notons que la politique du gouvernement prévoit l'examen quinquennal de ces échéanciers, et nous avons été encouragés d'apprendre que le SCRS a amorcé un tel examen avec l'archiviste fédéral en décembre 1986.

## Renseignements étrangers

Une autre question est ressortie de notre examen du flux d'information dans une direction opérationnelle du SCRS.

Il nous semblait que le SCRS avait peut-être trop tendance à accepter d'embler l'information fournie par les services de renseignements de pays amis; il ne l'examine peut-être pas d'un oeil aussi critique que l'information émanant de sources canadiennes.

À vrai dire, il nous semblait que le SCRS était peut-être trop prêt à accepter la politique étrangère sous-tendant cette information plutôt qu'à l'adapter à la politique canadienne (voir, par exemple, la page 41 du présent rapport). Le Canada a ses propres intérêts nationaux, qui diffèrent de ceux de toute autre nation.

La Commission McDonald a signalé qu'il était dangereux «d'épouser les façons de voir et les opinions d'un service étranger, particulièrement d'un organe dont il [le service canadien] vient à dépendre dans une large mesure\*». Cette mise en garde reste valable.

\* *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Ottawa, 1981), p. 547.  
\*\* *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Ottawa, 1981), p. 666.



Personne ne sait tout ce que ces dossiers contiennent parce qu'ils n'ont pas tous été systématiquement examinés. Mais, vu les constatations des commissions McDonald et Keable, on est justifié de poser les questions suivantes : Cette information correspond-elle toute à la définition d'une menace envers la sécurité du Canada prévue à l'article 27 ? Est-elle encore toute strictement nécessaire, comme l'exige l'article 12 ?

Si la réponse à l'une ou l'autre de ces questions est négative, alors d'autres questions se posent : Le SCRS a-t-il le pouvoir légal de garder des renseignements inutiles ou non pertinents dans ses dossiers ? Pourrait-on contester devant les tribunaux des initiatives fondées sur ces renseignements ?

Le SCRS a résisté à nos pressions pour qu'il examine tous ces dossiers et supprime les éléments qui ne répondent pas aux exigences des articles 2 et 12. Il existe, nous l'admettons, des difficultés réelles.

**Moratoire.** À court terme, il y a le moratoire sur la destruction des dossiers décrété après que la Commission Deschênes eut découvert que des vieux dossiers d'immigration dont elle avait besoin pour son enquête sur d'allégués criminels de guerre avaient été couramment détruits. Nous revenons à la question des dossiers périmés du SCRS dans un instant.

Même si le moratoire était levé, dépouiller ces dossiers un à un et radier toutes les informations qu'ils ne devraient pas renfermer serait une tâche gargantuesque. D'autre part, nous devons reconnaître que le travail du SCRS consiste justement à rechercher et à déceler des menaces éventuelles dans des bribes d'information apparemment innocentes.

De toute façon, d'après le SCRS, il devrait suffire que les renseignements qui ne devraient pas figurer dans ces dossiers ne soient pas utilisés; c'est là d'ailleurs le rôle de notre Comité—de sonner l'alarme si des limites comme la règle du «strictement nécessaire» sont outrepassées.

Nous ne voulons pas esquiver notre responsabilité consistant à contrôler l'utilisation de l'information par le Service. Mais nous avons un problème de taille : nous ne pouvons pas vraiment soumettre chaque membre du Service à une surveillance de tous les instants. Et nous avons du mal à imaginer que des renseignements non pertinents, même s'ils ne sont pas techniquement «utilisés», n'influenceraient pas tant soit peu l'enquêteur ou l'analyste qui en prendrait connaissance.

Ainsi, nous aimerions encore voir ces dossiers systématiquement épurés. Cette tâche pourrait être ramenée à des proportions raisonnables si elle s'étalait sur plusieurs années et faisait l'objet d'un échéancier précis.

Nous avons été heureux d'apprendre pendant l'année que le solliciteur général partage nos préoccupations et qu'il a demandé au SCRS d'élaborer, conformément aux articles 2 et 12 de la *Loi sur le SCRS*, des normes visant les informations à conserver dans les dossiers.



Ayant examiné dans le dernier chapitre comment le SCRS recueille ses informations, nous passons maintenant à la façon dont il les gère. Le SCRS conserve-t-il des informations confidentielles dont il n'a pas besoin, surtout au sujet de particuliers canadiens? Comment se sert-il des informations qu'il accumule? Dans le présent chapitre, nous nous penchons sur la première question, et nous traiterons de la deuxième au chapitre 5.

## Limites légales

La *Loi sur le SCRS* apporte deux limites importantes à la collecte de l'information, à savoir :

- L'information doit être liée aux «menaces envers la sécurité du Canada» (article 2).
- Il ne faut recueillir que l'information qui est «strictement nécessaire» pour s'occuper d'activités qui peuvent être raisonnablement considérées comme des menaces (article 12).

Pour des raisons de commodité, il conviendrait peut-être de citer en entier la définition donnée à l'article 2. Elle dit que les «menaces envers la sécurité du Canada» comprennent :

- a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
- b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger;

- d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.
- La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d).

## Information héritée

Ce sujet soulève de graves questions d'ordre juridique aussi bien qu'éthique concernant l'information contenue dans les dossiers opérationnels dont le SCRS a hérité du service de sécurité de la GRC.

Une partie de cette information a été recueillie pendant la période troublée décrite par les commissions McDonald et Keable où certains enquêteurs ont laissé leurs authentiques craintes pour la sécurité nationale l'emporter sur leur souci de la vie privée et de la liberté d'opinion exprimée démocratiquement. Nous songeons aussi à l'information remontant à la période du triomphe de la contestation et de la Nouvelle gauche, comme on l'a nommée, dans les années 1960.



Nous avons donc examiné cette question de près et nous l'avons discutée à trois différentes reprises avec les sous-directeurs du SCRS.

Par suite de rapports dans les médias\*, nous avons aussi enquêté sur un cas particulier où les communications entre un avocat et son client avaient été interceptées. Nous sommes convaincus que, dans cette affaire, l'interception était justifiée pour des motifs de sécurité valables. Nous avons également noté que l'information acquise n'a été transmise à aucun autre organisme.

**Équilibre délicat.** Il nous restait donc à étudier la question globale. Comme dans tant d'autres secteurs du renseignement de sécurité, un équilibre délicat doit être maintenu. En faisant abstraction de tout incident particulier, nous pouvons facilement imaginer des circonstances où l'interception des communications serait justifiée—par exemple lorsqu'un avocat semble avoir conspiré contre l'intérêt national avec le «client» ou lorsqu'il transmet des messages pour les conspirateurs. Même le *Code criminel* n'est pas assez large pour protéger des communications qui concernent des actes illégaux impliquant l'avocat.

Les juges de la Cour fédérale ont pour pratique d'inclure dans les mandats judiciaires des protections particulières visant les communications privilégiées entre un avocat et ses clients. Ainsi, ils peuvent :

- Interdire l'interception de communications au bureau ou au domicile d'un avocat ou à tout autre endroit où un avocat consulte normalement ses clients. (Le *Code criminel* offre la même protection.)
- Restreindre l'interception des appels entre la cible et l'avocat (ou l'employé de l'avocat) aux appels qui, selon le directeur ou un directeur général de région, sont liés à la menace qui est précisée dans le mandat judiciaire.

**Arrangements actuels.** Le SCRS a des procédures spéciales pour remplir ces conditions. Tout document concernant des communications entre un avocat et le client est soumis au directeur ou à un directeur général de région. S'il détermine que la communication ne constitue pas une menace envers la sécurité du Canada, tous les documents concernant la communication sont détruits et aucune autre divulgation n'est faite.

Sauf dans les cas décrits précédemment, nous croyons que ces procédures sont suivies. Mais nous ne sommes pas convaincus qu'elles soient suffisantes.

Nous craignons notamment que, à l'instar de l'examen des demandes de mandats judiciaires par le sollicitateur général et notre examen des dossiers opérationnels sur lesquels elles s'appuient, ces mesures protectrices soient fondées sur l'engagement personnel—celui des juges de la Cour fédérale à continuer de les inscrire dans les mandats judiciaires. Si elles ne deviennent pas loi, cette pratique pourrait changer n'importe quand.

Le Parlement pourrait aussi vouloir étudier cette question au moment de l'examen quinquennal de la *Loi sur le SCRS*.

À première vue, cela est inquiétant. Les gens devraient être libres de discuter de leurs affaires juridiques en toute franchise avec leur avocat, sans craindre que leurs paroles ne soient divulguées sans leur consentement. C'est là l'essence du privilège avocat-client.

Une lacune. À court terme, aucun dommage matériel n'a été causé. Nous avons lu le rapport de l'inspecteur général qui, après une enquête poussée, en est arrivé à la même conclusion. Cependant, cette situation fait ressortir une lacune de la *Loi sur le SCRS* : contrairement au *Code criminel*, elle n'offre aucune protection aux communications entre un avocat et ses clients.

Le problème découlait d'une interprétation fautive des nouvelles instructions de l'Administration centrale concernant la conservation des dossiers en général. Il a rapidement été corrigé lorsqu'il a été découvert. À cause de leur nature privilégiée, les documents ont été scellés et sont tous en voie de destruction, comme les mandats l'exigeaient.

**Relations privilégiées entre un avocat et ses clients.** Cependant, il y a eu une faute grave que le directeur n'a pas signalée. Des documents portant sur des communications entre un avocat et ses clients ont été retenus dans trois des cinq régions du Service pendant environ un an, ce qui allait à l'encontre des conditions imposées par les juges de la Cour fédérale dans les mandats concernés.

Il y a également eu quelques incidents où la direction du SCRS a enquêté sur des écarts de conduite commis par des employés en dehors des heures de travail. Ces enquêtes ont entraîné la démission ou le renvoi des personnes concernées. Comme elles ne sont pas liées au travail du Service, nous les considérons comme des questions d'administration du personnel.

Le directeur a déclaré, conformément à la *Loi sur le SCRS* (article 20), qu'un employé peut avoir enfreint la loi dans l'exercice de ses fonctions en négligeant, à deux différentes reprises, d'obtenir la signature d'un superviseur sur des documents autorisant certains actes. L'employé a été réprimandé et est maintenant parfaitement conscient de cette exigence. Nous convenons qu'il n'y a pas lieu de porter des accusations.

## Actes illégaux

Cependant, nous avons remarqué une certaine confusion en ce qui concerne les responsabilités qui incombent respectivement aux agents de liaison du SCRS et à ceux de la GRC qui sont également affectés à certaines missions. Nous reviendrons à ce sujet dans nos commentaires généraux sur les relations SCRS-GRC (page 34).

Nous avons examiné le rôle de ces agents et le jugeons conforme à la *Loi sur le SCRS*.

d'accueil des renseignements opportuns et pertinents et des évaluations sur des questions touchant à la sécurité.



En 1986-1987, nous avons reçu copie de cinq ententes nouvelles et révisées intervenues avec des gouvernements étrangers. Nous avons également vu des exemplaires de l'instruction ministérielle autorisant chaque entente. Toutes étaient en règle.

On craignait que le SCRS ne fasse pas clairement la différence entre les ententes de liaison avec l'étranger qui étaient simplement souhaitables et celles qui étaient strictement nécessaires.

Nous sommes d'avis, et les opinions juridiques indépendantes que nous avons reçues le confirment, que la règle du «strictement nécessaire» énoncée dans la *Loi sur le SCRS* (article 12) ne s'applique pas à la signature d'ententes avec les gouvernements étrangers. Il suffit que de telles ententes favorisent la protection de la sécurité nationale. Néanmoins, nous sommes heureux que le solliciteur général ait demandé au SCRS de faire plus clairement état de ses besoins dans ses propositions visant de nouvelles ententes.

Afin que, dorénavant, nous soyons davantage en mesure de réviser les ententes avec les gouvernements étrangers, nous avons demandé au solliciteur général de commencer à nous envoyer des exemplaires des lettres dans lesquelles le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures commente chaque arrangement qui est proposé.

Deux questions qui se posent toujours en ce qui concerne la liaison avec l'étranger exigent des observations particulières — d'abord, «l'héritage» des arrangements négociés par la GRC et, ensuite, la position des agents de liaison du SCRS dans certaines missions canadiennes à l'étranger.

**L'héritage de la GRC.** Au début de 1985, nous avons reçu du SCRS des milliers de pages dont il avait hérité de l'ancien service de sécurité de la GRC, lesquelles exposaient les arrangements existants avec des gouvernements étrangers et leurs agences. Dans nos derniers rapports annuels, nous recommandions que ces arrangements soient revus à la lumière de la nouvelle *Loi sur le SCRS* et renégociés.

Depuis lors, une nouvelle refonte des arrangements avec l'étranger a été préparée, examinée par le ministre des Affaires extérieures et approuvée par le solliciteur général. Nous en sommes arrivés à la conclusion, appuyée par des opinions juridiques indépendantes, que les dispositions sur la transition de la *Loi sur le SCRS* sont suffisamment vastes pour valider les arrangements préalablement conclus par la GRC avec des organismes étrangers. La renégociation serait donc inutile pour des motifs purement juridiques.

Pendant la refonte, le SCRS a aussi laissé certains arrangements venir à échéance. Cette décision était sensée; certains arrangements qui convenaient à une force policière comme la GRC (dont les membres ont, par exemple, des pouvoirs d'arrestation) ne convenaient pas à un service civil de sécurité et de renseignements (dont les membres n'ont pas les mêmes pouvoirs).

**Agents de liaison.** Le SCRS a des agents de liaison — sécurité dans des missions canadiennes à l'étranger, lesquels sont chargés de fournir au Service et aux autorités des pays



\* Plus tôt, nous avons indiqué qu'une entente relative aux opérations d'ouverture du courrier est toujours en voie de négociation avec Postes Canada. L'entente mentionnée ici, concerne les propres dossiers de Postes Canada.

Le SCRS a également pris avec ses agences soeurs de sécurité et de renseignements des arrangements de collaboration dans des secteurs comme le perfectionnement professionnel. Les ententes avec les gouvernements étrangers prévoient généralement des échanges d'information destinés à combler trois besoins—l'examen des demandes de visas et d'immigration, l'octroi des habilitations de sécurité et, enfin, la protection des intérêts nationaux respectifs du Canada et de l'autre pays.

### Ententes avec l'étranger

Et nous conseillons vivement la négociation en priorité d'ententes avec les autres provinces afin d'assurer au besoin un flux d'information rapide et régulier dans les deux sens. Nous saisissons également cette occasion pour suggérer que le SCRS tienne des notes complètes et exactes de tous ses contacts en vertu de ces protocoles.

Mais nous notons avec une certaine inquiétude qu'elles ne semblent pas obligatoires. Nous espérons qu'elles ne donneront pas lieu à des problèmes si le SCRS a ultérieurement besoin d'informations que les provinces ou la police sont, pour leurs propres raisons, peu disposées à donner. Nous les avons trouvées acceptables du point de vue de la sécurité.

Ces ententes ont été conclues avec la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse.

**Provinces et police.** En 1986-1987, nous avons reçu copie de cinq protocoles d'entente prévoyant la liaison et l'échange d'informations avec les ministères provinciaux et avec des forces policières autres que la GRC. Nous sommes convaincus que ces ententes protègent adéquatement la vie privée des particuliers tout en fournissant au SCRS un accès suffisant pour faire son travail.

Ces dernières ont porté à six le nombre total d'ententes avec des ministères et organismes fédéraux; des ententes existaient déjà avec Postes Canada\* et le ministère des Affaires extérieures. Les ministères sont Revenu Canada (Douanes et Accise), le Secrétariat d'État et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Deux ententes ont été signées avec la

Nous confirmons que les indications et la politique du solliciteur général concernant les opérations du SCRS aux campus sont conformes à la position établie pour la GRC et approuvée par l'Association canadienne des professeurs d'université en 1963, à savoir :

Il n'y a actuellement aucune surveillance générale de la GRC aux campus universitaires. La GRC se rend aux universités au besoin, dans le cadre de ses fonctions liées à la sécurité, pour recueillir des informations sur les personnes postulant un emploi dans la Fonction publique ou si elle a des raisons précises de penser que des particuliers exercent de l'espionnage ou se livrent à des activités subversives.

Les activités en question sont maintenant définies à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS* comme des «menaces envers la sécurité du Canada».

La décision de s'adonner à des activités d'enquête sur les campus est aussi limitée par une directive ministérielle du 8 juin 1984. Cette directive prévoit qu'il faut faire enquête seulement lorsqu'il existe des raisons objectives de penser que des particuliers se livrent à des activités qui sont préjudiciables au Canada, et elle exige l'approbation ministérielle de certains types d'enquête.

**Fonctionnaires en tant que sources.** De même, des craintes ont été exprimées concernant l'utilisation des fonctionnaires fédéraux comme sources, parce qu'ils pourraient se sentir tenus de collaborer avec le SCRS pour protéger leur emploi.

Une directive secrète du solliciteur général énonce les principes généraux régissant l'utilisation des employés fédéraux comme sources.

## Ententes entre organisations au Canada

Mise à part la question des sources humaines occupant des postes au gouvernement fédéral, le SCRS doit, pour faire son travail efficacement et effectivement, avoir accès aux dossiers des forces policières et d'autres organismes gouvernementaux—aux échelles fédérale, provinciale et locale ainsi qu'à l'étranger.

Le partenaire le plus important du SCRS est probablement la GRC. En fait, les répercussions de leurs relations sont si nombreuses que nous les étudions dans une partie spéciale du chapitre 5.

Les ententes officielles entre le SCRS et d'autres organismes doivent être préalablement approuvées par le solliciteur général, et nous les examinons après coup.

**Ministères fédéraux.** En 1986-1987, nous avons reçu copie de protocoles d'entente avec trois ministères fédéraux, donnant au SCRS l'accès aux renseignements personnels permis par l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*—à savoir, l'accès à des renseignements nécessaires en vue de faire respecter une loi ou de tenir une enquête illicite.

d'idées subversives.

D'autre part, le SCRS doit être en mesure de mener ses enquêtes partout où l'amènent les agents de renseignements hostiles ou leurs représentants, les terroristes ou les tenants

dente. La démocratie elle-même tombe parfois en discrédit.

l'ordre social d'une génération repose souvent sur le radicalisme de la génération précédente. L'histoire enseigne que les opinions contraires paisiblement, sans crainte de harcèlement. L'histoire enseigne que

D'une part, la liberté universitaire suppose l'occasion, et même le devoir, d'exprimer des opinions de haut savoir doit maintenir un équilibre délicat entre deux valeurs sociales.

**Etablissements d'enseignement postsecondaires.** La collecte de l'information aux institu-

l'utilisation des fonctionnaires comme informateurs réguliers.

interrogatoires faites au hasard à des établissements d'enseignement postsecondaires et la Chambre des communes chargé de la justice et du solliciteur général, concernant les

Des inquiétudes ont été exprimées devant diverses instances, dont le Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la justice et du solliciteur général, concernant les

## Les universités et le gouvernement

Nous ne voyons pas pourquoi le SCRS devrait s'accommoder d'un accès moins qu'illimité et pourquoi il ne pourrait pas être doté d'un nombre suffisant de terminaux. Voilà un exemple classique d'établissements ayant de grandes responsabilités qui donnent plutôt la

Mais aucun surveillant du SCRS aux troupes d'un présumé terroriste n'a la même possibilité d'obtenir des renseignements instantanés sur sa proie.

Entre-temps, des milliers de policiers dans des banlieues paisibles ont des terminaux du CIPC montés sous les tableaux de bord de leurs voitures et peuvent se renseigner aussi facilement sur des adolescents qui traînent dans un parc de stationnement que sur la voi-

**Conflit de compétences.** Même l'accès direct limité dont bénéficie actuellement le SCRS central du SCRS. Des terminaux avaient été commandés, mais nous sommes persuadés que les retards sont dus au fait que la GRC ne voulait toujours pas traiter le SCRS sur un pied d'égalité.

Cette procédure entraîne des retards inutiles et donne la fausse impression que le SCRS est un simple associé de la GRC.

Lorsque le SCRS veut obtenir d'autres informations du CIPC, sur le casier judiciaire d'une cible d'antisubversion, par exemple, il doit se rendre à la GRC, qui interroge le terminal et lui remet l'imprimé.

Nous encourageons également le Service à compléter son réseau de centres de référence régionaux aussi rapidement que possible.

## Centre d'information de la police canadienne

Malgré certaines améliorations apportées en 1986-1987, l'accès du Service au Centre d'information de la police canadienne (CIPC) laisse gravement à désirer.

Le CIPC est un réseau informatique à liaison radio qui donne aux agents de la GRC et des forces policières à l'échelle provinciale et à l'échelle municipale un accès instantané à l'information figurant dans trois banques de données de la GRC. Ces banques donnent :

- l'immatriculation des véhicules;
- les dossiers judiciaires des particuliers et les mandats d'arrêt non exécutés les concernant;
- d'autres informations pertinentes sur ces particuliers.

L'utilité éventuelle du CIPC pour le SCRS est évidente. L'accès immédiat aux informations sur les immatriculations des véhicules serait à lui seul un secours inestimable aux surveillants du SCRS lorsqu'ils filent des cibles.

Mais le Service a dû lutter étape par étape en vue d'obtenir l'accès même partiel dont il jouit.

La raison—boiteuse—qu'on nous a donnée est que le CIPC a été conçu pour desservir les «agents de la paix» et que les enquêteurs du SCRS ne sont pas, techniquement parlant, des «agents de la paix».

Ne coupons pas les cheveux en quatre. Lorsque le CIPC a été mis sur pied, la responsabilité du renseignement de sécurité a été attribuée à la GRC, et les personnes qui s'acquittaient de cette responsabilité étaient des agents de la paix. Au SCRS, ce sont des civils sans, par exemple, les pouvoirs d'arrestation d'un agent de la paix.

**Mêmes fonctions.** Cependant, les enquêteurs du SCRS ont exactement les mêmes fonctions et responsabilités que les anciens enquêteurs de la GRC chargés du renseignement de sécurité. Le CIPC est aussi nécessaire au renseignement de sécurité aujourd'hui qu'il l'était à l'époque.

Dans nos deux derniers rapports annuels, nous avons exprimé notre frustration à l'égard des difficultés qu'éprouvait le SCRS à accéder directement au CIPC. Nous avons discuté de la question avec le commissaire de la GRC en personne. Enfin, dans notre dernier rapport annuel, nous avons engagé le solliciteur général, qui est responsable à la fois du SCRS et de la GRC, à intervenir.

C'est ce qu'il a fait, et le Comité consultatif du CIPC a depuis lors accordé au SCRS un accès direct à la banque de données sur l'immatriculation des véhicules. Mais l'accès direct aux autres banques se limite aux opérations d'antiterrorisme.



\* *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Ottawa, 1981, p. 640).

L'approche est plus globale que par le passé, mais elle soulève toujours la question de savoir si le personnel de recherche pourrait jouer un rôle analytique plus important. **Autres besoins.** Nos recherches révèlent que l'utilisation qui est faite de la Section de l'information de sources ouvertes par les services opérationnels n'est pas systématiquement enregistrée ni analysée. Nous croyons que cette mesure devrait précéder toute tentative pour déterminer comment la Section pourrait être consultée plus efficacement.

La Section de l'information de sources ouvertes a deux façons de traiter l'information. De son Centre des opérations d'urgence, elle peut obtenir rapidement des informations sur les événements rapportés subitement à titre d'actualité par les médias. Elle puise également des informations dans les coupures de presse et les bases de données informatisées.

Le personnel du service de recherche, en tant que chercheurs actifs, occupe une place unique pour donner au Service une perspective globale—par exemple pour repérer les nouvelles tendances qui font jour.

Nous pensons comme la Commission McDonald que les rapports «devraient attacher moins d'importance aux cas précis et viser davantage à fournir au gouvernement des appréciations à plus long terme et de portée plus générale en ce qui concerne les dangers menaçant la sécurité du Canada\*».

Les chercheurs ne font pas d'analyses et ne rédigent même pas des résumés des informations contenues dans les dossiers. Il s'agit là d'une occasion ratée. Il est impossible de ne pas se demander si cette façon de procéder reflète l'approche axée sur les cas du travail policier.

De plus, ces chercheurs ne sont que temporairement affectés au service de recherche. Ils sont destinés à être remplacés par des employés qui seront classés à un niveau inférieur et qui auront besoin de formation.

Voilà un point qu'il convient malheureusement de répéter. Car, même si les nouveaux chercheurs nommés à ce service ont fait des études universitaires, ils ne possèdent pas la vaste expérience de la recherche et du gouvernement que nous considérons comme essentielle.

Le service de recherche nous préoccupe énormément. Dans notre dernier rapport annuel, nous affirmions que le Service avait préféré choisir ses chercheurs parmi ses agents de renseignements ayant une longue expérience pratique, et nous avons indiqué que l'affectation de professionnels expérimentés et de formation universitaire serait sans doute plus appropriée.



Pour aider le Parlement au moment de l'examen quinquennal de la Loi en 1989, nous avons commencé à réunir des statistiques sur le délai d'obtention des mandats judiciaires. Ces statistiques pourraient faire ressortir tout goulet d'étranglement du système et étayer le besoin de mesures spéciales.

## Sources ouvertes

Le SCRS peut limiter l'exercice de ses pouvoirs comportant intrusion en faisant appel à des sources ouvertes comme les périodiques érudits et les mass médias, tant à l'étranger qu'au Canada.

Nous sommes loins d'être persuadés que le SCRS prend les sources ouvertes suffisamment au sérieux comme solutions de rechange au travail d'infiltration. L'utilisation des sources ouvertes reste une pale imitation de ce qu'envisageait la Commission McDonald et de ce que nous avons vivement recommandé à maintes reprises pour assurer à la fois l'efficacité des opérations de renseignement de sécurité et un minimum d'intrusion dans la vie privée et les libertés personnelles.

Nous reconnaissons que le Service a commencé à créer des sections de référence dans les bureaux régionaux en 1986-1987 et qu'il a élargi la Section de l'information de sources ouvertes à l'Administration centrale.

Cette section compte maintenant une section des services techniques, un service de recherche, un Centre des opérations d'urgence et deux services de référence. Un comité d'utilisateurs a été mis sur pied afin d'aider la Section à se tenir au courant des besoins réels du Service, et des employés supplémentaires ont été nommés. Certaines vacances subsistent, mais on a pourvu aux postes clés.

**Service bilingue.** En particulier, nous sommes heureux que la Section de l'information de sources ouvertes compte maintenant davantage d'employés bilingues et qu'elle prévoit de porter de un à trois le nombre de bases de données en langue française auxquelles elle a actuellement accès.

Comme nous le notons ailleurs dans le présent rapport (chapitre 8), le Service a beaucoup tardé à fournir à ses employés francophones et anglophones une façon égale de travailler dans leur propre langue, et nous nous réjouissons de tous les progrès qui sont accomplis vers cet objectif.

Cependant, les services fournis en français sont toujours nettement inférieurs à ceux qui sont fournis en anglais, et nous encourageons la mise à exécution dans les plus brefs délais possibles des plans visant à augmenter les renseignements et les services qui sont accessibles en français. En particulier, nous espérons qu'un recours accru aux médias étrangers de sources ouvertes en langue française s'ensuivra.

**Recherche.** En général, nous croyons que le Service ne profite pas pleinement des occasions qui lui sont offertes d'utiliser les sources ouvertes.

Nous estimons toujours que des circonstances spéciales exigent des mesures spéciales et que des procédures visant la délivrance de mandats judiciaires en cas d'urgence devraient être incorporées dans la *Loi*.

Nous avons indiqué que la *Loi* pourrait être modifiée de façon à ce que le directeur du SCRS puisse lui-même délivrer en cas d'urgence un mandat qui serait rapidement examiné—à l'intérieur de 48 heures, disons—par un juge de la Cour fédérale. Nous avons aussi suggéré qu'un rapport préliminaire soit présenté au solliciteur général et à nous-mêmes.

**Cela pourrait-il arriver?** Nous avons exposé dans notre dernier rapport annuel un scénario dans lequel le SCRS apprend à la dernière minute qu'un terroriste fera escale à un aéroport canadien. Un mandat instantané permettrait de surveiller toute réunion tenue par ce dernier pendant le battement. Voilà un genre de cas où les procédures actuelles pourraient être trop lentes.

Aussi encombrante qu'elle puisse paraître, cette procédure a été suffisamment simplifiée pour permettre au SCRS d'obtenir à temps tous les mandats dont il a eu besoin. Mais, tôt ou tard, une opération sera inévitablement affaiblie parce qu'un mandat judiciaire n'aura pu être obtenu assez rapidement.

Les demandes de mandats judiciaires sont habituellement présentées par un enquêteur. Les agents supérieurs et un comité officiel d'examen des mandats judiciaires procèdent alors à un examen interne. En vertu de la *Loi sur le SCRS*, toutes les demandes doivent être personnellement approuvées par le solliciteur général avant d'être soumises à un juge de la Cour fédérale.

Avant de terminer notre étude de l'utilisation des pouvoirs comportant intrusion, nous soulevons encore une fois la question des mandats judiciaires d'urgence.

### Mandats judiciaires d'urgence

Nous aimerions voir des modalités de collaboration comportant moins d'intrusion que l'interception du courrier. Prenons l'exemple du dépistage. Postes Canada est en mesure de fournir au SCRS des listes donnant les nom et adresse des correspondants d'une cible. Il faudrait déterminer si ces listes devraient également faire l'objet d'un mandat judiciaire.

Postes Canada collabore avec le SCRS à cet égard et un protocole d'entente officiel entre les deux organismes est en voie de rédaction. Il sera soumis à notre examen en temps opportun.

Nous continuerons de réviser l'ouverture du courrier.

Le SCRS affirme qu'il a l'intention de recourir à ce pouvoir seulement lorsqu'il est justifié de soupçonner qu'un particulier ou un organisme se sert du courrier pour donner suite à une menace envers la sécurité nationale.

Avant le 16 juillet 1984, date d'entrée en vigueur de la *Loi sur le SCRS*, les mandats judiciaires en vue des enquêtes dans le secteur du renseignement de sécurité étaient délivrés en vertu de la *Loi sur les secrets officiels*. Chacun de ces mandats permettait normalement l'exercice d'un pouvoir à l'égard d'une cible.

La portée des mandats judiciaires délivrés depuis lors en vertu de la *Loi sur le SCRS* peut être beaucoup plus vaste. Un de ces mandats peut autoriser l'exercice d'un grand nombre de pouvoirs à l'égard d'un grand nombre de cibles.

**Maximum.** Nous discutons avec le SCRS des meilleures façons de présenter le plus grand nombre d'informations au public concernant les mandats judiciaires et l'utilisation des pouvoirs comportant intrusion.

Nous continuons de craindre que les statistiques d'ensemble sur les mandats judiciaires délivrés en vertu de la *Loi sur le SCRS* ne brossent pas un tableau aussi exact du niveau des activités comportant intrusion que les statistiques qui étaient publiées en vertu de la *Loi sur les secrets officiels*.

Nous obtenons suffisamment d'informations du SCRS pour pouvoir élaborer nous-mêmes des statistiques plus révélatrices et les publier. Mais, sans preuve d'abus, nous respectons la position du Service à l'effet que des renseignements fort valables pour la sécurité seraient divulgués si les faits complets étaient révélés.

Il s'agit là d'une autre question que le Parlement pourrait vouloir soulever au moment de l'examen quinquennal de la *Loi sur le SCRS* en 1989.

## Le courrier des autres

Nous avons fait une étude particulière de l'ouverture du courrier. Après le tollé que l'ouverture illicite du courrier par la GRC a suscité il y a quelques années, certains Canadiens étaient inquiets lorsque le SCRS a obtenu le pouvoir légal d'intercepter le courrier, même si ce pouvoir était sujet aux mêmes exigences touchant les mandats judiciaires que toute autre activité comportant intrusion.

Ils ont peut-être imaginé des escouades d'hommes et de femmes en trench-coat et en chapeaux mous, penchés sur des bouillottes, décachant à la vapeur des lettres à tante Marie et enregistrant solennellement des potins familiaux.

Notre impression était tout à fait différente. Mis à part le fait que des méthodes d'une haute technicité ont remplacé les bouillottes, à la fin de 1986, le SCRS avait ouvert très peu d'enveloppes.

Nous avons des raisons de croire que l'interception du courrier augmentera. Seulement des difficultés techniques ont empêché le Service d'intercepter le courrier de deux autres cibles en 1986. Au début de 1987, le SCRS détenait quelques mandats judiciaires accordant des pouvoirs d'ouverture du courrier qu'il était prêt à exercer selon les besoins. Un seul mandat judiciaire peut toucher plus d'une adresse.





### 3. Comment le SCRS acquiert ses renseignements

Ce chapitre examine la collecte d'informations par le SCRS et certaines questions qu'elle a soulevées.

#### Dossiers des mandats judiciaires de la Cour fédérale

Pour exercer ses plus vastes pouvoirs comportant intrusion, le SCRS doit obtenir un mandat judiciaire d'un juge de la Cour fédérale du Canada. Ces pouvoirs comprennent l'écoute électronique, l'écoute par microphone, l'interception d'images optiques, l'interception de communications enregistrées, les perquisitions en vue de trouver documentation et objets et l'interception du courrier.

Bien que nous n'y soyons pas tenus par la loi, nous lisons certains affidavits faits sous serment à l'appui des demandes de mandats judiciaires.

Mais les affidavits ont déjà été vus par le solliciteur général aussi bien que par des juges de la Cour fédérale du Canada avant de nous parvenir. Nous avons donc décidé d'aller plus loin et d'examiner les dossiers opérationnels sur lesquels ils s'appuient.

Comme ces dossiers ne sont vus par personne d'autre que l'inspecteur général et nous à l'extérieur du Service, notre examen fournit une deuxième ligne de protection distincte contre l'exercice déraisonnable ou inutile par le SCRS de ses pouvoirs.

Nous avons déterminé que les affidavits étaient généralement factuels mais, chose qui n'est pas surprenante, qu'ils tendaient à justifier l'utilisation des techniques comportant intrusion plutôt qu'à faire un exposé équilibré de leurs avantages et inconvénients.

**L'avocat du diable.** Lorsque le SCRS demande un mandat judiciaire, il n'y a évidemment pas de représentant pour la cible.

Nous avons été informés que le solliciteur général s'assure, en examinant les demandes de mandats judiciaires, que tous les faits qui sont attestés sous serment sont vérifiables, et qu'il ne s'agit pas seulement de conclusions que l'enquêteur a tirées des faits. Il lui arrive de renvoyer certaines demandes pour qu'elles soient modifiées avant d'être transmises à la Cour fédérale. En réalité, nous avons appris qu'il avait carrément rejeté des demandes. Nous applaudissons à sa vigilance.

Nous reconnaissons aussi le rôle joué par les juges de la Cour fédérale qui entendent chaque affaire. La Cour n'a rejeté aucune demande, mais les juges ont demandé, dans certains cas, des éclaircissements et ont imposé dans l'ordonnance accordant le mandat des conditions destinées à protéger les droits individuels (voir, par exemple, la page 23 du présent rapport).

Mais aucun des contrôles actuellement exercés par le solliciteur général et par les juges n'est plus fort que l'engagement personnel des particuliers concernés. Pour notre part, notre examen est effectué après coup; nous pourrions prévenir le Parlement si jamais il y avait abus flagrant, mais il serait trop tard pour y faire obstacle.





---

Notre visite à Montréal est survenue en novembre, aux dernières étapes de notre étude spéciale sur les langues officielles et les relations de travail au SCRS (prévue au chapitre 8). Nos discussions avec les gestionnaires aussi bien que le personnel là-bas nous ont aidé à mieux comprendre la situation au moment de rédiger notre rapport sur cette enquête.

---

Profitant des réunions que nous ne manquons pas de tenir régulièrement dans différentes villes du Canada, nous visitons les bureaux locaux du SCRS pour y rencontrer la direction et le personnel et nous renseignons sur les opérations de ces régions. En 1986-1987, nous avons visité la région d'Ottawa, la région des Prairies à Edmonton, la région de l'Atlantique à Halifax, la région du Québec à Montréal et la région de Toronto.

**Séances d'information.** Nous nous sommes réunis en comité avec le solliciteur général, et le président a tenu des rencontres fréquentes avec le solliciteur général, le sous-solliciteur général, le directeur du SCRS et l'inspecteur général.

Nous examinons aussi avec le SCRS les questions posées par les membres de comités parlementaires au directeur et auxquelles il ne peut répondre devant des instances aussi publiques. Certaines des questions qui ont été soulevées lorsque le Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la justice et du solliciteur général a questionné le directeur le 11 décembre 1986 ont reçu une réponse qui nous satisfait; nous attendons les réactions à d'autres.

Nous avons suivi l'enquête sur le désastre d'Air India survenu le 23 juin 1985. Il n'y a malheureusement rien que nous pouvons dévoiler publiquement. Nous pouvons seulement promettre de rester attentifs à l'enquête qui se poursuit.

D'autres questions encore nous sont suggérées par des bulletins de nouvelles—par exemple, en 1986-1987, des reportages concernant la collecte de fonds alléguée pour les rebelles Contra au Nicaragua, le recrutement par la Nation Argyenne prônant la suprématie de la race blanche, la surveillance alléguée d'un militant pour la paix qui a rencontré une personne soupçonnée d'être un agent soviétique, les demandes d'immigration présentées par des personnes qui seraient coupables de torture et de meurtres au Chili, et bien d'autres.

Nous tirons nos questions de nombreuses sources. Certaines émanent évidemment de notre propre recherche et d'autres, de nos enquêtes sur des plaintes.

**Demandes d'information officielles.** Nous transmettons par écrit au SCRS des demandes d'information officielles. Des 145 que nous avons présentées en 1986-1987, seulement 18 demeuraient sans réponse à la fin de l'année.

Aucune des données que nous avons vues ne laissait supposer que le Service exerce ses pouvoirs de façon déraisonnable ou inutile.

Dans la majorité des domaines, nous avons des données pour seulement un trimestre de 1986-1987, ce qui a nécessairement limité notre travail analytique. Il était, de toute évidence, impossible de déterminer les tendances dans ces cas. À mesure que nous accumulons plus d'informations, nous nous attendons à ce que l'analyse statistique constitue un outil de contrôle important.

Des statistiques ont été obtenues du SCRS touchant l'allocation des ressources, les mandats judiciaires, l'utilisation des sources, les opérations aux campus, le personnel, le ciblage de groupes et de particuliers aux fins d'enquête, les actes illégaux et d'autres questions. La plupart des données sont fournies sur une base trimestrielle.

Le problème résidait dans l'interprétation étroite qui était donnée au statut légal de ces indications.

À notre demande, le SCRS reçoit toute sa correspondance avec le solliciteur général afin que les lacunes de nos dossiers puissent être comblées et que nous ne soyons pas confrontés de nouveau au même problème.

## Rapport annuel du SCRS et certificat de l'inspecteur général

Nous avons examiné à la fois le rapport annuel du directeur au solliciteur général et le certificat de l'inspecteur général pour l'année civile 1986 et sommes convaincus qu'ils donnent un aperçu réaliste du travail du Service.

À cause de leur cote—secret dans le cas du rapport annuel et très secret dans celui du certificat—nous ne pouvons divulguer leur contenu.

Toutefois, les informations qu'ils renferment étayeront les observations que nous faisons de notre propre chef dans le présent rapport et aideront à guider nos activités de contrôle futures sur une base continue.

Nous profitons de cette occasion pour remercier l'inspecteur général pour son énergie, son industrie et sa minutie.

## Le processus de contrôle

Pour conclure ce chapitre, nous donnons quelques faits au sujet de nos opérations de contrôle en général.

**Ère de l'informatique.** En 1986-1987, nous sommes entrés dans l'ère de l'informatique en acquérant la capacité matérielle dont nous avons besoin pour remplir notre mandat consistant à «réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service» (sous-aligné 38a)(vii) de la *Loi sur le SCRS*).

Des raisons de sécurité limitent strictement ce que nous pouvons dire au sujet des conclusions que nous tirons de l'analyse statistique.

Cependant, nous avons poursuivi notre pratique consistant à fournir des statistiques sur les mandats judiciaires (page 12 du présent rapport). L'analyse statistique sous-tend également un grand nombre de nos observations concernant la mesure où le SCRS a eu recours à divers instruments d'enquête, son budget et ses dépenses, l'incidence de la *Loi sur le SCRS* sur les opérations, et les progrès accomplis vers la transformation en organisme civil.

La valeur de l'analyse statistique est qu'elle nous permet de poser des questions pertinentes au SCRS sans être obligés d'examiner chaque opération, ce qui serait une tâche impossible.

## Indications ministérielles

Les mandats judiciaires sont traités dans le prochain chapitre. Nous faisons ci-dessous de brèves observations sur les autres contrôles officiels.

Le solliciteur général donne deux genres d'indications, à savoir les directives ministérielles et les instructions ministérielles. Les directives sont des déclarations de principe qui précèdent comment doivent être traitées les opérations d'une classe donnée. Elles exigent habituellement le renvoi de certaines questions au solliciteur général pour qu'il les tranche individuellement.

D'autre part, l'instruction prend habituellement la forme d'une correspondance qui touche une affaire particulière et dans laquelle le solliciteur général peut incidemment fournir des conseils d'orientation ou établir des précédents applicables à d'autres cas.

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous avons indiqué que, après avoir examiné le compendium des instructions ministérielles renfermant toutes les directives et instructions connues données à l'ancien service de sécurité de la GRC et au SCRS, nous avions posé un certain nombre de questions qui restaient sans réponse. Nous sommes satisfaits des réponses que le SCRS et le ministère du Solliciteur général nous ont données depuis lors.

Nous avons également affirmé l'an dernier que le SCRS revoyait le compendium à la recherche d'éléments qu'il devrait peut-être modifier pour les rendre conformes à la *Loi sur le SCRS*. Nous croyons comprendre que cette tâche est maintenant presque terminée, et il nous presse d'en connaître les résultats.

**Nouvelles questions.** Nous avons reçu copie de neuf nouvelles directives et instructions en 1986-1987. Une liste se trouve à l'Annexe A du présent rapport. À la fin de mars, nous en avons reçu deux que nous n'avons pas eu l'occasion d'examiner pendant l'année financière sous étude. Quant à celles que nous avons pu étudier, nous sommes persuadés qu'elles ne comportent aucun exercice déraisonnable ni inutile des pouvoirs du Service ni n'empêchent indûment sur les droits individuels ou la vie privée.

Le solliciteur général nous a aussi informés en 1986-1987 que sept directives et instructions avaient été retirées. Une indication portait sur les évaluations de sécurité et a été remplacée par de nouvelles indications. Quant aux autres, elles étaient périmées.

Dans le cadre de notre examen des statistiques relatives aux activités opérationnelles, nous surveillons maintenant le nombre d'opérations approuvées au moyen d'une directive ministérielle. Cela mettra en lumière tout changement de taille que nous devons examiner plus en profondeur.

Nous pouvons dire d'ores et déjà que les opérations délicates au point d'exiger l'autorisation explicite du ministre ne sont pas nombreuses.

Cependant, nous avons découvert en 1986-1987 que nous ne recevions pas copie de tous les documents que nous considérons comme des directives ou des instructions ministérielles.



Le SCRS protège-t-il l'intérêt national aussi effectivement que possible? Est-il efficace—tant en regard des objectifs administratifs comme l'intégrité financière que des objectifs d'orientation comme la transformation en organisme civil et le bilinguisme officiel? Donne-t-il suffisamment de poids aux droits et libertés individuels?

Réduit à sa plus simple expression, notre mandat à l'égard du contrôle consiste à suivre ces questions au nom du Parlement et du peuple canadien. Notre rôle particulier est de surveiller l'équilibre délicat entre la sécurité nationale et les libertés individuelles.

Le contrôle fait l'objet du présent chapitre et des six qui suivent. Nous commençons par étudier les contrôles officiels exercés sur le SCRS. Nous traitons ensuite de diverses questions regroupées sous trois rubriques générales : la collecte de l'information, la gestion de l'information et l'utilisation de l'information. Comme une étude approfondie que nous avons effectuée du programme d'antisubversion du SCRS englobe tous ces thèmes, nous lui consacrons son propre chapitre. Nous terminons notre rapport par un examen de certaines questions touchant la gestion interne et par un chapitre sur une étude d'envergure que nous avons entreprise, à la demande du solliciteur général, sur les langues officielles et les relations de travail au SCRS.

## Contrôles officiels

À cause de ses vastes pouvoirs d'enquête et de la nature inévitablement secrète d'une grande partie de son travail, le SCRS est assujéti à une gamme de contrôles, aussi bien judiciaires qu'administratifs.

Avant d'exercer ses plus vastes pouvoirs comportant intrusion, il doit convaincre un juge de la Cour fédérale du Canada de délivrer un mandat judiciaire (Partie II de la *Loi sur le SCRS*). En fait, il doit d'abord obtenir l'approbation du ministre.

Le SCRS doit obtenir le consentement personnel du solliciteur général dans un certain nombre d'autres circonstances—avant de conclure une entente avec une province, par exemple (article 17 de la *Loi*).

En outre, le solliciteur général peut donner des instructions au SCRS concernant la conduite d'une affaire particulière ou de toutes classes d'affaires (paragraphe 6(2) de la *Loi*).

Le solliciteur général a, en l'inspecteur général, son propre agent de surveillance du SCRS (articles 30 à 33 de la *Loi*). L'inspecteur général délivre un certificat annuel indiquant s'il est satisfait du rapport annuel secret que le directeur du SCRS remet au solliciteur général, si le Service s'est conformé à la *Loi* et aux indications du solliciteur général dans la conduite de ses activités opérationnelles, et s'il a exercé ses pouvoirs de façon déraisonnable ou inutile.

Notre mandat comporte tous ces contrôles (article 38 de la *Loi sur le SCRS*). Nous examinons les indications du solliciteur général, le rapport annuel du directeur et le certificat de l'inspecteur général, et nous avons l'oeil sur les mandats judiciaires.

## Équilibre

Les rapports annuels des organismes de contrôle ou de vérification fournissent habituellement une kyrielle de critiques plutôt qu'un tableau équilibré. Cela est normal.

En outre, notre rapport annuel est limité par notre incapacité de commenter les succès du SCRS, pour des raisons de sécurité nationale. Il y a eu nombre de succès, particulièrement dans les domaines du contre-espionnage et de l'antiterrorisme.

Ce rapport ne donne donc qu'une vue partielle, comme celle que l'on aurait d'une porte entrouverte. Si nous pouvions ouvrir toute grande cette porte, nous inclurions beaucoup plus d'informations sur le travail important et effectif accompli jour après jour par le Service. C'est une institution nationale importante qui mérite l'appui continu du public.

Nous sommes frappés par le dévouement et le professionnalisme des employés du SCRS chaque fois que nous entrons en contact avec eux d'une extrémité à l'autre du pays.

## Notre façon de procéder

La *Loi sur le SCRS* prévoit que les membres de notre Comité devront être nommés par le gouverneur en conseil après consultation du Premier ministre avec le chef de l'opposition et les chefs de chaque parti comptant douze membres ou plus à la Chambre des communes.

En faisant les nominations initiales, le Premier ministre a donné à ces consultations une très vaste envergure : il a invité le chef de l'opposition et le chef du Nouveau parti démocratique à nommer un membre chacun et il a lui-même nommé trois membres. L'effectif du Comité a ensuite été soumis à l'approbation des trois dirigeants. Par conséquent, notre Comité est clairement tripartite.

Une fois le processus de nomination terminé toutefois, nous avons jugé souhaitable de laisser les considérations partisanes à la porte. Le plus souvent, nous remplissons notre rôle à l'égard du contrôle législatif, par consensus. De plus, le fait que nous sommes des membres à temps partiel, actifs dans nos collectivités et dans la vie privée à l'extérieur des cercles gouvernementaux à Ottawa, nous permet de mieux nous concentrer sur notre tâche d'une façon non partisane lorsque nous nous réunissons.

Les plaintes sont habituellement entendues par un seul membre du Comité. Les rapports finals sont revus par tous, mais nous fournissons des opinions juridiques et des commentaires seulement. Nous ne cherchons pas à discuter ni à modifier le raisonnement ou les conclusions, en partant du principe que c'est seulement la personne qui a entendu la preuve en premier lieu qui peut donner à chaque élément de la cause le poids qui lui revient. En vertu de nos règles sur les conflits d'intérêts, les membres du Comité ne participent pas du tout aux affaires s'ils ont préalablement une connaissance du particulier concerné ou eu des rapports avec lui.

## Pour mémoire

Lorsque nous avons choisi la citation bien connue de Juvenal « Qui gardera les gardiens eux-mêmes? » comme l'épigraphe du présent rapport, nous songions à nos rapports avec le SCRS, certes. Mais nous songions également à nous-mêmes. Le Parlement et les Canadiens doivent dans une grande mesure compter sur notre Comité et sur l'inspecteur général pour garantir que les droits et libertés individuels sont protégés dans le secteur du renseignement de sécurité.

C'est pourquoi, en rédigeant notre rapport annuel, nous essayons de citer publiquement autant de faits que possible. Plus nous en disons, mieux le Parlement et les Canadiens seront en état de juger eux-mêmes.

Nous sommes, de toute évidence, restreints par la disposition légale qui nous interdit de ne rien révéler qui compromettrait la sécurité nationale. En vertu de la *Loi*, le SCRS reçoit le projet de rapport et nous préviennent de toute information qu'il juge compromettante. Certains détails à l'appui de l'information sont omis du rapport publié par suite de ce processus, mais nous croyons que rien de vraiment important n'est perdu.

viduels. Les tâches spécifiques que nous confère la *Loi sur le SCRS* se divisent en deux grandes catégories : le contrôle et les plaintes.

**Contrôle.** L'alinéa 38a) de la *Loi sur le SCRS* nous charge de «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions», alors que l'alinéa 38b) et l'article 40 nous permettent «d'effectuer ou de faire effectuer des recherches» afin de «veiller à ce que les activités du Service soient conduites conformément à la présente loi, à ses règlements et aux instructions du ministre ... et qu'elles ne donnent pas lieu à l'exercice par le Service de ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile».

Les chapitres 2 à 8 du présent rapport décrivent ce que nous avons fait l'an passé pour remplir notre mandat à l'égard du contrôle.

Le contrôle ne signifie pas que nous sommes un genre de conseil d'administration pour le SCRS. Nous n'hésitons pas à donner des conseils, privément lorsque les circonstances le dictent et en public lorsque nous le pouvons, par le truchement de nos rapports annuels et de témoignages devant les comités parlementaires.

Mais nous ne pouvons formuler de politiques ni donner d'ordres. Et nous ne voudrions pas le faire, parce que nous deviendrions alors des intervenants actifs dans le secteur du renseignement de sécurité et que nous perdriions ainsi la liberté de critiquer qui est notre raison d'être.

**Plaintes.** En vertu de l'alinéa 38c), nous sommes tenus de faire enquête sur les plaintes portées par toute personne concernant des activités du Service ou le refus d'une habilitation de sécurité requise pour un emploi dans la Fonction publique ou pour la fourniture de biens ou de services au gouvernement fédéral. Nous enquêtons aussi sur les questions touchant la citoyenneté et l'immigration et sur les aspects de sécurité de certaines plaintes portées auprès de la Commission canadienne des droits de la personne.

Le chapitre 9 du présent rapport traite de notre travail dans ce domaine, et des résumés des causes figurent à l'Annexe B.

## Relations avec le SCRS

Des relations à distance avec le SCRS et d'autres participants dans le secteur canadien du renseignement de sécurité sont le prix de notre indépendance.

La rangon des vastes pouvoirs du SCRS est un contrôle indépendant externe.

Le Service nous fournit l'information que nous demandons, mais il reste distant et méfiant. Cela n'est pas nécessairement mauvais; nous aurions du mal à maintenir notre indépendance si nos liens avec le Service étaient trop étroits.



# 1. Introduction

L'examen indépendant et externe du renseignement de sécurité est un phénomène récent dans toutes les démocraties. Ici au Canada, il ne remonte qu'à 1984, année où le Parlement a adopté la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)*.

En vertu de cette loi, les responsabilités du service de sécurité de la GRC ont été transférées au nouveau Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Notre Comité, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) et un inspecteur général ont été nommés et chargés respectivement du contrôle externe et du contrôle interne. L'inspecteur général fait rapport au solliciteur général.

Pionniers dans un nouveau secteur de l'administration publique, nous avons d'abord été obligés de nous faire la main. Ce défi était manifeste dans nos deux premiers rapports annuels.

Cependant, au moment d'entamer la deuxième moitié de notre mandat quinquennal, nous commençons à régler notre tir. Nous sommes maintenant équipés pour analyser les statistiques sur les opérations du SCRS et repérer les tendances. Nous avons également effectué des études majeures—sur l'antisubversion, par exemple—tout en donnant suite à des dizaines de questions au moyen de demandes d'information écrites et d'entrevues avec les agents du SCRS.

**Nous suivons le cap fixé.** Nous espérons que les lecteurs du présent rapport annuel penseront comme nous qu'à l'heure actuelle l'examen externe suit fidèlement le cap fixé. Nous abordons plus de sujets et nous les traitons plus en profondeur que dans nos deux derniers rapports.

Nous reprenons certains thèmes des années passées. Par exemple, nous croyons fermement que le SCRS n'a pas suffisamment recours aux sources ouvertes comme solution de rechange aux enquêtes clandestines. Nous continuons également de donner un compte rendu du nombre total de mandats judiciaires, nouveaux et renouvelés, que la Cour fédérale du Canada accorde au SCRS.

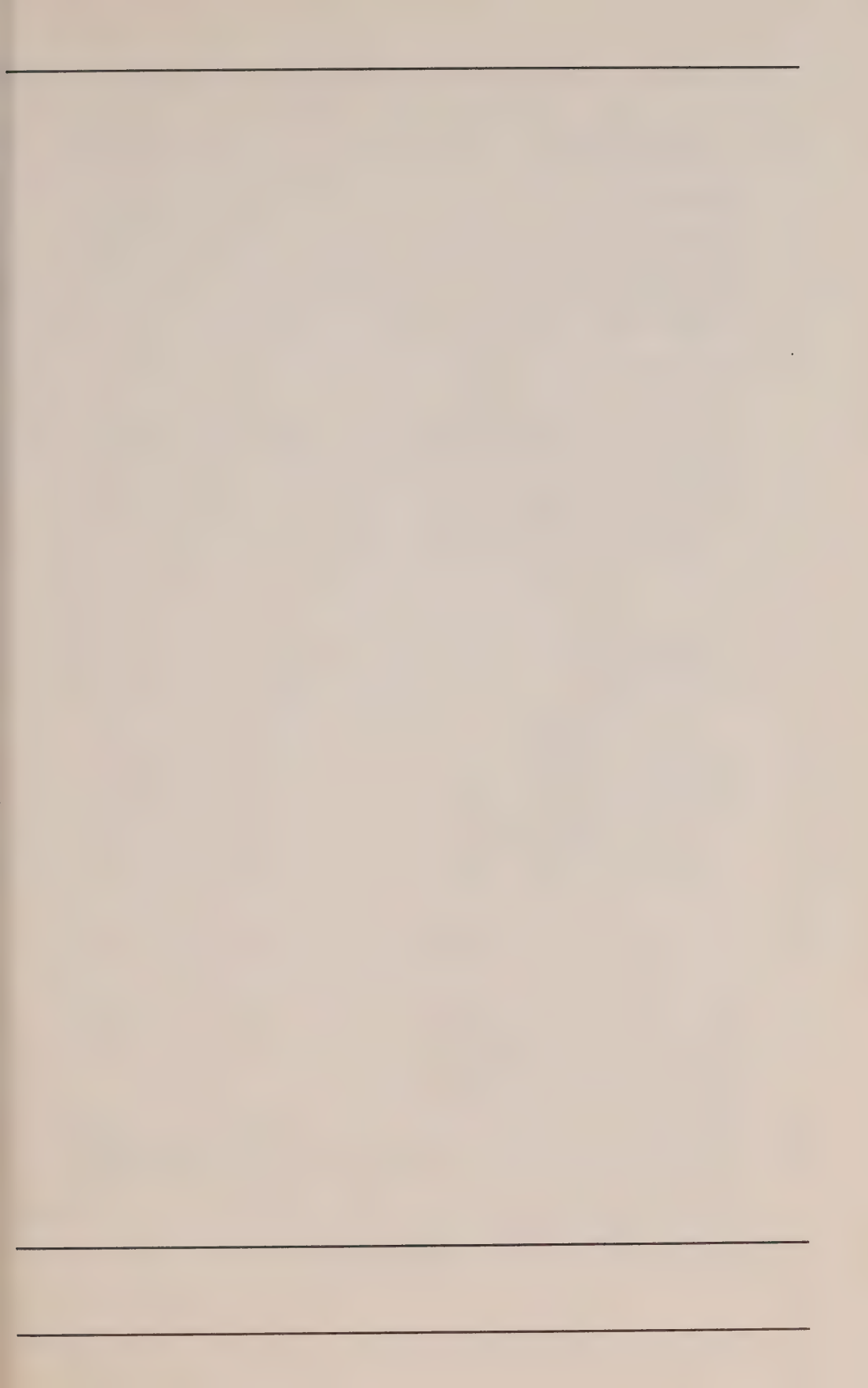
Parmi les sujets que nous avons examinés plus en profondeur figurent le programme d'antisubversion, et particulièrement la façon dont les cibles sont choisies, les relations entre le SCRS et la GRC dans les opérations d'antiterrorisme, et la transformation en organisme civil.

Nous craignons de plus en plus que la transformation en organisme civil n'avance trop lentement parce que le recrutement est fortement axé sur d'anciens policiers. Cela ne peut que perpétuer l'approche policière que le Parlement avait l'intention de changer en adoptant la *Loi sur le SCRS*.

## Mandat

En termes généraux, nous sommes mandatés pour voir à ce que le Service effectue son travail efficacement mais sans empiéter déraisonnablement ni inutilement sur les droits indi-





Annexes	
A: Directives ministérielles, 1986-1987.....	81
B: Résumés des causes .....	83
C: Personnel du CSARS.....	87

37	Opérations d'antissubversion.....	37
37	Les principes et la loi.....	37
38	Notre façon de procéder.....	38
38	Transition.....	38
39	Ressources.....	39
39	Sources humaines.....	39
40	Ciblage.....	40
42	Dossiers sur des particuliers.....	42
43	Diffusion de l'information.....	43
44	Cinq organismes.....	44
45	Deux champs d'action.....	45
47	Le SCRS lui-même.....	47
47	Ressources et administration.....	47
48	Transformation en organisme civil.....	48
49	Provenance des recrues.....	49
50	L'Académie ferme ses portes.....	50
51	Bilinguisme et participation équitable.....	51
52	La première classe.....	52
53	Amélioration du moral.....	53
53	Utilisation du polygraphe.....	53
57	Comblir les fossés.....	57
57	Langues officielles.....	57
60	Relations de travail.....	60
63	Plaintes.....	63
63	Un bon point pour la défense.....	63
63	Habilitations de sécurité.....	63
64	Plaintes contre le SCRS.....	64
65	Immigration et citoyenneté.....	65
66	Qualité des enquêtes.....	66
67	Etude concernant la Loi sur l'immigration.....	67
68	La nouvelle politique de sécurité.....	68
73	Précisions diverses.....	73
73	Comptes rendus au Parlement.....	73
73	Sensibilisation.....	73
73	Réunions et conférences.....	73
74	Personnel.....	74
74	Rapport financier.....	74
77	Projets d'avvenir.....	77
77	Examen quinquennal.....	77
78	La portée du contrôle.....	78
79	Un dernier mot.....	79

# Table des matières

1.	Introduction	1
	Mandat	1
	Relations avec le SCRS	2
	Notre façon de procéder	3
	Pour mémoire	3
	Equilibre	4
2.	Contrôle	5
	Contrôles officiels	5
	Indications ministérielles	6
	Rapport annuel du SCRS et certificat de l'inspecteur général	7
	Le processus de contrôle	7
3.	Comment le SCRS acquiert ses renseignements	11
	Dossiers des mandats judiciaires de la Cour fédérale	11
	Données statistiques	12
	Le courrier des autres	13
	Mandats judiciaires d'urgence	14
	Sources ouvertes	15
	Centre d'information de la police canadienne	17
	Les universités et le gouvernement	18
	Ententes entre organisations au Canada	19
	Ententes avec l'étranger	20
	Actes illégaux	22
4.	Ce que sait le SCRS	25
	Limites légales	25
	Information héritée	25
	Fermeture des vieux dossiers	27
	Renseignements étrangers	27
	Information indirecte	28
5.	Ce que fait le SCRS	29
	Information indirecte qui pourrait être utile	29
	Le SCRS en cour	29
	Aide à la police	30
	Relations avec la GRC	31
	Alerte à l'aéroport	32
	Agents de liaison avec l'étranger	34
	Persona non grata	34
	L'intérêt public	34
	Organismes de façade	34

*Juvenal*

(Qui gardera les gardiens eux-mêmes?)

*Quis custodiet ipsos custodes?*



Le 22 juin 1987

L'honorable James F. Kelleher, C.P., député, c.r.  
Solliciteur général du Canada  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

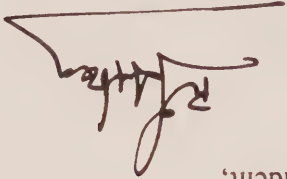
Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous soumettons au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'année financière 1986-1987.

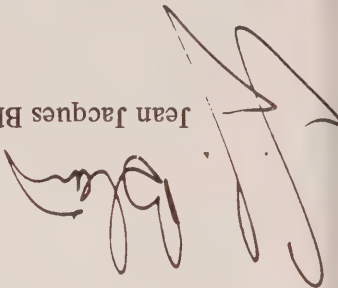
Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le président,

Ronald G. Atkey, C.P., C.R.



Jean Jacques Blais, C.P., C.R.



Frank McGee, C.P.



Saul M. Cherniack, C.P., C.R.

Paule Gauthier, C.P.



La citation de *The RCMP and the Management of National Security* paraît avec la permission de l'Institut de recherches politiques.

(613) 990-8441 — Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert de 7 h 30 à 18 h, heure d'Ottawa.

Comité de surveillance des activités  
de renseignement de sécurité  
1<sup>er</sup> étage  
365, avenue Laurier ouest  
C.P. 2430, Succursale D  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5W5

ISBN 0-662-55252-0

N° de cat. JS71-1/1987

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1987



COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

# Rapport annuel

1986-1987









1986-1987

# Rapport annuel

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ



CAI  
SIR  
- A56

SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

# Annual Report

---

1987-1988

Canada











SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

# Annual Report

---

1987-1988

---

---

Security Intelligence Review Committee  
14<sup>th</sup> Floor  
365 Laurier Avenue West  
P.O. Box 2430, Station D  
Ottawa, Ontario  
K1P 5W5

(613) 990-8441: Collect calls are accepted, and the switchboard is open from 7:30 a.m. to 6 p.m. Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1988

Cat. No. JS 71-1/1988

ISBN 0-662-56247-X

---

---

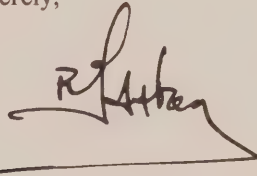
September 30, 1988

The Honourable James F. Kelleher, P.C., M.P., Q.C.  
Solicitor General of Canada  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

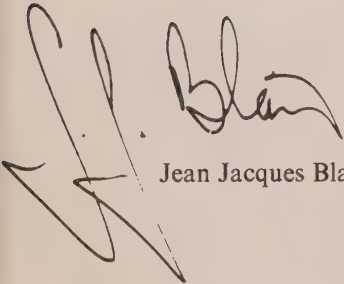
Dear Mr. Kelleher:

Pursuant to section 53 of the *Canadian Security Intelligence Act*, we hereby transmit to you the Annual Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1987-88, for submission to Parliament.

Yours sincerely,



Ronald G. Atkey, P.C., Q.C.  
Chairman



Jean Jacques Blais, P.C., Q.C.



Frank McGee, P.C.



Saul M. Cherniack, P.C., Q.C.



Paule Gauthier, P.C.

---

---

*Turning the corner*



---

# Contents

---

<b>1.</b>	<b>A Second Wind</b> .....	<b>1</b>
	Good Calls and Bum Raps .....	1
	Our Responsibility .....	2
	Business Not as Usual .....	3
<b>2.</b>	<b>Oversight</b> .....	<b>5</b>
	Warrants .....	5
	Ministerial Instructions .....	5
	Agreements with Other Organizations .....	6
	Disclosures in the Public Interest .....	7
	Unlawful Acts .....	7
	CSIS Annual Report and Certificate of the Inspector General .....	8
	Statistics on Operational Activities .....	8
	Special Studies .....	8
	Budgeting Information .....	9
	Consultations .....	10
	Inquiries and Briefings .....	10
	Our Relations with CSIS .....	11
<b>3.</b>	<b>CSIS Operations</b> .....	<b>13</b>
	Counter-subversion Operations .....	13
	Fall-out 1: Files .....	14
	Fall-out 2: Targeting and Warrants .....	14
	A Case in Point .....	16
	Open Sources .....	17
	Warrant Statistics .....	18
	Security Screening .....	19
<b>4.</b>	<b>Inside CSIS</b> .....	<b>21</b>
	The Academy Revisited .....	21
	Representation and Bilingualism .....	21
	Polygraph Testing: From Bad to What? .....	23
	Management .....	24
<b>5.</b>	<b>Counter-terrorism Operations</b> .....	<b>27</b>
	CSIS's Mandate .....	27
	Our Study: Issues and Methods .....	27
	The Challenge .....	28
	Increased Priority .....	29
	Targeting and Investigations .....	29
	Policies and Practices .....	31
	Intelligence Production .....	32
	Conclusion .....	33
<b>6.</b>	<b>From Information to Intelligence</b> .....	<b>35</b>
	The Intelligence Product .....	35

---

	Setting Priorities .....	36
	Sources and Methods .....	37
	Specialization .....	38
	Meeting User Needs .....	39
	Options for the Future .....	40
	Summing Up .....	41
<b>7.</b>	<b>Complaints .....</b>	<b>43</b>
	The 1987-88 Cases .....	43
	Who Decides? .....	44
	Disclosure .....	45
<b>8.</b>	<b>Inside SIRC .....</b>	<b>47</b>
	Our Work as Members of SIRC .....	47
	Financial Report .....	47
	Personnel .....	48
<b>9.</b>	<b>Need to Know .....</b>	<b>49</b>
	Intelligence Directory .....	49
	Reaching Out .....	49
	Canadian Scholarship .....	50
	Media: Friend, Foe . . . or Both? .....	51
	Speaking Up for CSIS .....	51
<b>10.</b>	<b>Five Years Later .....</b>	<b>53</b>
	Security Intelligence and Public Policy .....	53
	Security Intelligence and the Wider Community .....	54
	The Dissemination of Intelligence .....	54
	Threats to the Security of Canada .....	55
	Security Clearances .....	56
	CSIS Operations .....	57
	Controls on Warrants .....	57
	Oversight .....	58
	Access to Information and Privacy .....	59
	Basically Sound .....	59
<b>Appendices</b>		
<b>A</b>	<b>Ministerial Instructions .....</b>	<b>61</b>
<b>B</b>	<b>Case Histories .....</b>	<b>63</b>
<b>C</b>	<b>The Intelligence Network in Canada .....</b>	<b>67</b>
<b>D</b>	<b>SIRC Staff on July 1, 1988 .....</b>	<b>77</b>

---

# 1. A Second Wind

---

We hope our successors will be able to look back and say that 1987-88 was the year the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) turned the corner.

It was a year in which CSIS faced perhaps its darkest moments, capped by the resignation of its first Director after the Atwal warrant affair (see page 11). With the requirement for secrecy that is central to its operations, CSIS cannot have been pleased about the number of “outsiders” who came through its doors. First there was the Independent Advisory Team, armed with the conclusions of our last Annual Report and our special report on official languages and staff relations, *Closing the Gaps*, together with a mandate for change.\* Then came a new Director appointed from outside the Service. The counter-subversion branch was disbanded and its duties reassigned. Even though operational work was not significantly affected, no one could blame the men and women of CSIS if they were sometimes frustrated.

But there is an up side to all of this. The Independent Advisory Team developed a realistic reform package on the basis of our recommendations, and the Government started to implement it. Disbandment of the counter-subversion branch will stem overreaction to the rather modest threats Canada faces from home-grown radicals. Early indications are that the new Director is providing active leadership.

In short, we feel that this difficult year brought CSIS the chance it needs to get a second wind and complete its evolution into the kind of agency that Parliament intended when it adopted the *CSIS Act* in 1984—a civilian agency with contemporary priorities, its attention focused on gathering and analysing security intelligence as a basis for solid advice to the government of the day.

## Good Calls and Bum Raps

Some of the barrage of criticism CSIS faced last year was justified. Haste does not excuse the carelessness that allowed unreliable information to be used in obtaining Federal Court authority for the Atwal wiretap.

But nemesis was at work, and the Atwal affair brought its own punishment. Because of the flawed warrant, proceedings had to be suspended against five men accused of conspiracy to murder a minister of the state government of the Punjab in India. CSIS also came under public fire for failing to inform police in advance of the conspiracy. Conversations recorded in the wiretap pointed clearly to a plan to assault the minister, but CSIS did not review the material until the attempt had already been made.

---

\* The Independent Advisory Team was appointed by the Solicitor General on July 22, 1987, and handed in its report, *People and Process in Transition*, with 34 recommendations, on October 28, 1987. Headed by Gordon Osbaldeston, a former clerk of the Privy Council and now a senior fellow at the School of Business Administration, University of Western Ontario, it also included Roger Tassé, a former deputy solicitor general and deputy minister of justice who now practices law privately, and Gérard Duclos, Deputy Controller General, Management Review Branch, Treasury Board.

---

This episode also contributed to an atmosphere of suspicion—not to say derision—in which all sorts of allegations about bungling and wrongdoing were floated. Looking into media reports and following up our own leads, we found that much of what was being said was mistaken. We found that:

- CSIS did *not* slip up in the entry into Canada of Mahmoud Mohammad Issa Mohammad; someone did, but it was not CSIS.
- *Nor* did it compromise his attempt to leave the country.
- There is *no* evidence to date that CSIS had usable and reliable information that might have prevented the Air India tragedy of June 23, 1985, when a jumbo jet bound from Toronto and Montreal to Bombay went down off the coast of Ireland at a cost of 329 lives; to have said that trouble was likely on an aircraft of Air India was good common sense but hardly a “tipoff” to a specific event.
- *Nor* was there any basis to conclude that there was a loss when wiretap tapes were routinely erased after the relevant information they provided had been noted.
- CSIS does *not* target the labour movement.
- It did *not* try to get the *Sûreté du Québec* to give one of its informers a break in the investigation of bombing incidents.
- Complaints to the media as well as to us by a man that he was being harassed were *not* founded; after investigation, we concluded that CSIS made reasonable inquiries in a reasonable way.

CSIS had its successes too. Unfortunately they are measured on an invisible scale—by what does not happen rather than by what does. But fair is fair. It is only fair to remember that 1987-88 was a year of unusually heavy demand for security intelligence as Canada welcomed the Francophone and Commonwealth summits in quick succession, then welcomed the world to the Calgary Olympics February 13-28. At year-end, CSIS and the police were cooperating to prepare for the Economic Summit in Toronto. It is a tribute to the dedication and professionalism of the men and women of CSIS at all levels that the year was without serious security incident.

We welcome the Solicitor General’s initiative in launching a series of addresses describing CSIS’s work and pointing up, in some detail, its importance to Canadians. Security considerations make it hard for CSIS to blow its own horn. Our perspective, by statute, is one of reasoned skepticism, so it is very appropriate for the Solicitor General to fill the public relations gap.

## Our Responsibility

For our part, we believe that Parliament and the public expect the Security Intelligence Review Committee to have strong opinions and to state them clearly in its annual and special reports.



---

Our objective has been to be fair. Our special report on the so-called Boivin affair\* makes the point. We found much that we did not like during the investigation we carried out after allegations were made that a union official, Marc-André Boivin, facing bomb-related charges was a CSIS informant, perhaps even an *agent provocateur*. We learned, for example, that CSIS had retained information originally gathered by the RCMP on trade unions and had not yet reviewed it in relation to the “strictly necessary” retention requirements of the *Act*. In our view, this was out of line with the *CSIS Act*. We were disturbed to find that the *Sûreté du Québec* was not alerted for two days after Mr. Boivin told his CSIS handler that specific and serious criminal offences might be imminent.

But we found that Mr. Boivin was not asked to, nor did he, report to CSIS on union affairs as such; his beat was “subversive” elements. Nor was there any evidence that CSIS ever directed or encouraged him to influence union business or to carry out illegal acts. He was not an *agent provocateur*. As far as targeting and tasking are concerned, CSIS was clean and we said so.

We intend to keep doing business as usual, advising Parliament and the public of the facts as we see them. That is the business Parliament gave us to do. Our hope is that the changes taking place in the way CSIS goes about its business will narrow our scope for criticism.

### **Business Not as Usual**

As a matter of fact, the thread that ties together many of the problems we have flagged was a business-as-usual approach within the Service. We do not suggest an overt and conscious defiance of Parliament’s decision in 1984 to change the approach to security intelligence. But CSIS often seemed to lack the will to adjust.

Perhaps that was unavoidable under the circumstances. It seems clear in retrospect that the dislocations of separation from the RCMP were underestimated—even at a material level: four years later, CSIS still does not have a proper headquarters of its own, for example; hundreds of CSIS officers still go to work every morning at RCMP headquarters on Alta Vista Drive in Ottawa.

In any case, during the first three years, the unquestioned need to keep security intelligence operations rolling was accepted by too many people at all levels as a reason—if not an excuse—to put off such matters as bringing files inherited from the RCMP into line with new statutory requirements, moving towards an acceptable level of official bilingualism, and aggressively searching out recruits with the research and policy backgrounds needed to do modern security intelligence work.

While 1987-88 has been a difficult time for CSIS, it has surely laid to rest any expectation that business can continue as usual. We have chosen the familiar expression “turning the

---

\* *Section 54 Report to the Solicitor General of Canada on CSIS’ Use of its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement*, made public by the Solicitor General on March 29, 1988 (see Chapter 3 below for a fuller description of our findings and conclusions).



---

corner” for the epigraph of this year’s Annual Report. Readers will find that we still have many criticisms, but we believe that CSIS is on the right road.

---

## 2. Oversight

---

Under the *CSIS Act*, the Security Intelligence Review Committee (SIRC) is Parliament's and the public's watchdog on the Service. Our mandate as a Committee is to see that CSIS carries out its work effectively, on the one hand, but without unreasonable or unnecessary intrusion on individual rights, on the other. Specific tasks assigned us by the *Act* fall into two broad categories—oversight and complaints. We also have a statutory obligation to report on our work once a year. In this, our Annual Report, we describe our work as fully as we can within the limits imposed by the need to protect national security.

Chapter 8 of this Report deals with the complaints process. In this chapter and the five that follow we report on our oversight activities under sections 38, 40 and 54 of the *Act*. Paragraph 38(a) directs us “to review generally the performance by the Service of its duties and functions” and lists a series of specific tasks. Paragraph 38(b) and section 40 provide for reviews aimed at “ensuring that the activities of the Service are carried out in accordance with this *Act*, [and] the regulations and directions issued by the Minister ... and that the[se] activities do not involve any unreasonable or unnecessary exercise by the Service of any of its powers”. Under section 54, we may make special reports to the Solicitor General.

Because of its wide powers of investigation and the secrecy that unavoidably surrounds much of its work, CSIS comes under a number of controls. It can use its most intrusive powers—opening mail and tapping telephones, for example—only if it has warrants from the Federal Court of Canada. Each application for a warrant requires the personal approval of the Solicitor General. The Solicitor General has other controls as well. Formal agreements with provinces to ensure CSIS access to information held by police require his personal approval, and he issues formal instructions on the conduct of cases and entire classes of case. The Solicitor General has his own watchdog on CSIS, the Inspector General. Our oversight mandate extends to CSIS compliance with all of these controls.

### Warrants

We expressed a number of concerns in last year's Annual Report about the targeting and warrant processes. As a result of the “mid-course correction” unveiled by the Solicitor General on November 30, 1987, CSIS has gone a very long way to meeting our concerns. The new arrangements are reviewed in Chapter 3 of this Report. The outstanding issues of solicitor-client privilege and emergency warrants, which may call for amendments to the *Act*, are dealt with in Chapter 10.

### Ministerial Instructions

The 1987-88 ministerial directives we received are listed in Appendix A of this Report. After carefully examining 13 of them, we are of the opinion that they do not permit any unreasonable or unnecessary use of the Service's powers, nor do they impinge unduly on individual rights or privacy. In fact, most tend to circumscribe the independent authority of the Service and increase accountability to the Solicitor General. The same is true of two 1986-87 directives that arrived too late for us to review in our last Annual Report. Six 1987-88 directives arrived too late to be examined before this Report went to the press.

---

As promised (Annual Report 1986-87, page 6), we have begun to compile statistics on operations requiring ministerial approval. While security considerations prevent us from revealing the details of any operations, we can say they are very few in number.

In 1986-87 we discovered that we were not routinely getting copies of some documents we would consider ministerial directives or direction (Annual Report 1986-87, page 6) because of a narrow interpretation given to subsection 6(2) of the *CSIS Act*. The Department of the Solicitor General is in the process of developing criteria to ensure that we will be provided with everything properly falling under subsection 6(2). This process will be completed soon.

However, we discovered a new twist this year. In a news release dated February 25, 1988, the Solicitor General announced "new ministerial controls over CSIS investigations". (They provide that CSIS must have the Solicitor General's personal authority to conduct any intrusive investigation whatsoever in counter-subversion cases.) We found that these "new controls", while not the subject of formal written communications to CSIS by the Solicitor General, took the form of amendments to CSIS's Operational Manual.

The Manual is a compendium of step-by-step rules for CSIS employees. It is prepared by and is the responsibility of CSIS. It includes all ministerial instructions, of course. At many points it elaborates on these instructions in minute detail, prescribing forms to be used and lines of authority to be followed.

In accordance with subsection 7(1) of the *Act*, CSIS consults with the Deputy Solicitor General concerning general operational policies. In fact, the Deputy Solicitor General is consulted when the Manual is amended. We will henceforth give the same attention to changes in the Manual as to ministerial instructions under subsection 6(2) as they appear, in practice, to have equal standing.

### **Agreements with Other Organizations**

Copies of nine new CSIS agreements with other organizations in Canada and one with a foreign agency were passed to us in 1987-88. We were satisfied with them as far as they went, but they raise two issues.

One is the completion of CSIS's arrangements with provinces for exchanges of information with police forces and for mutual assistance. Three of the nine domestic agreements signed last year are in this category. With the conclusion of an agreement with Manitoba soon after the end of the year under review, CSIS had agreements with all but one province—Quebec. The absence of a formal agreement does not by itself indicate a lack of cooperation that could compromise national security. But we are of the view that formal agreements are useful as an exercise in setting guidelines, so everyone knows what is permitted and, equally important, what is not.

The other issue is control over the transfer of personal information in the Service's hands. Most of the Service's agreements with departments and agencies of the federal government (which accounted, incidentally, for the other six domestic agreements we saw last year) cover the provision of information to CSIS under the terms of the *Privacy Act*. No exception can be taken to this.

---

But the CSIS management information system has not permitted easy identification of information and intelligence passed to other agencies. This effectively prevents us—short of making manual searches that would exhaust an army of researchers—from carrying out our statutory duty under subparagraph 38(a)(iii) of the *CSIS Act* to “monitor the provision of information and intelligence pursuant to those arrangements” with other agencies, both domestic and foreign.

We should say that the ongoing sampling we do has revealed no exchanges of information that we take exception to; information provided to others about residents of Canada was within the terms of the relevant agreements. Information exchanged under most of the relevant agreements is for visa vetting and security clearances.

However, we expect that a projected overhaul of the Service’s computerized management information system will introduce programming that will permit easy access to data on information about Canadian residents exchanged by CSIS and other agencies (see Annual Report 1986-87, page 39). CSIS needs to be more attentive in general to keeping records of its activities, for the sake of its own monitoring as well as ours. And we wish to see a specific policy, guidelines and auditing procedure developed for the release of any information on a Canadian resident.

One bit of unfinished business (Annual Report 1986-87, page 18) was cleared away in 1987-88. CSIS prepared, at our request, a new descriptive catalogue of its arrangements with police and intelligence agencies in other countries. It was a considerable improvement over the incomplete list we were handed in 1985. After making inquiries about the nature of the agreements with 11 agencies in as many countries, we are satisfied that CSIS now has an up-to-date list of its international arrangements.

### **Disclosures in the Public Interest**

Paragraph 19(2)(d) of the *Act* authorizes certain disclosures to public servants and to ministers other than the Solicitor General, the Secretary of State for External Affairs and the Minister of National Defence. Subsection 19(3) requires the Director to report such disclosures to us. None was reported in 1987-88.

In this connection, we have (Annual Report 1986-87, page 30) previously expressed concern that the *Act* makes no provision for warning individual Canadians when they are drawn into the orbit of front organizations that covertly serve purposes or foreign governments inimical to Canada’s national security. If we do not expand on this theme here it is only because it is covered this year in Chapter 10, our look ahead to the five-year review of the *Act*.

### **Unlawful Acts**

Two reports were given to us under section 20 of the *Act*. This section requires the Director of CSIS to advise the Solicitor General when it appears that an employee may have acted unlawfully in the course of duty. If the Solicitor General passes such a report on to the Attorney General of Canada, we get a copy together with any comments by the Solicitor General. In one case no charges were laid. In the second, the Attorney General



---

referred the matter to provincial authorities, which had not decided by year-end whether to lay charges. In both cases, we are satisfied that CSIS management is being strict in protecting the public from illegal acts that might be committed under the cloak of the *CSIS Act*.

## **CSIS Annual Report and Certificate of the Inspector General**

Section 33 of the *CSIS Act* provides for an annual report to the Solicitor General by the Director of CSIS and for a certificate to be issued by the Inspector General saying whether the report is satisfactory—in particular whether the Service has done anything not authorized by the *Act*, anything in contravention of any instructions issued by the Solicitor General or anything that involves an unreasonable or unnecessary use by the Service of its powers. Section 33 further provides for the transmission of the Director's annual report and the Inspector General's certificate to us.

We are unable in this Report to comment on the 1987 certificate of the Inspector General, as there was no Inspector General at the time to issue one. Dr. Richard Gosse, who filled this office with distinction from its inauguration in 1984, left in February to become the first chairman of the Public Complaints Commission for the RCMP, and he had not been replaced by fiscal year-end. We take this occasion to thank Dr. Gosse for the cooperation he extended to us. We found that we could rely on his office to be thorough and industrious in the fact-finding it did on our behalf, as provided for in section 40 of the *Act*. He established a high mark for his successor to reach.

## **Statistics on Operational Activities**

Subparagraph 38(a)(viii) of the *Act* gives us an explicit mandate “to compile and analyse statistics on the operational activities of the Service”. We continue to compile and analyse statistics in a number of areas—the use of intrusive investigative techniques (e.g., the number of wiretaps authorized by warrants), the flow and retention of information (e.g., file retention; see page 14), and investigative levels (e.g., the number of field investigations in connection with security screening; see page 19).

CSIS meets with us at the drafting stage to discuss the eight to ten statistical papers we prepare each year. As a result, we reach our interpretations of the statistics in full knowledge of CSIS's interpretations, and these meetings are a useful learning experience for us.

## **Special Studies**

We made two special reports to the Solicitor General under section 54 of the *Act* in 1987-88. One was on CSIS's use of its investigative powers with respect to the labour movement. As indicated in Chapter 1 above, it was made public by the Solicitor General on March 29, 1988. We discuss some of our findings in Chapter 3, below.

The other report was on security screening in immigration matters. The Solicitor General did not publish it because he believed that it contained sensitive national security information. But he noted in his response to us that it raised many important concerns, and it is



---

being used in an interdepartmental study prompted by recommendations made by the Standing Committee of the House of Commons on Labour, Employment and Immigration in its report of June 17, 1986.

Also, as we promised last year, we started a review of the system for safeguarding scientific and technological assets in Canada, relying primarily on structured interviews with federal officials involved in this area. We met with people from the Privy Council Office, Revenue Canada (Customs), the Department of External Affairs, the Department of National Defence, Supply and Services Canada and the RCMP, as well as with CSIS officials. Because of the large number of players in this field, the analysis and consultations leading to the final report are not yet completed.

We are pursuing a program of studies that will let us complete a comprehensive review of the basic functions of the Service by the time our mandate expires in 1989. In 1986-87 we reviewed the counter-subversion program, which raised serious questions about targeting—that is, the way CSIS selects subjects for investigation (see Chapter 3 of this Report for an update). This year we zeroed in on the counter-terrorism program (see Chapter 5) and intelligence assessment (Chapter 6). In the coming year, we will turn our attentions to the counter-intelligence program and CSIS investigations, if any, of the peace movement in Canada.

In carrying out these major studies, we have developed the practice of working out detailed terms of reference with the responsible CSIS managers. Thus they fully understand what information we need and can direct us to the appropriate files and documents. The Service, for its part, has developed the practice of designating a member from the unit under study to provide liaison. This officer works with us to manage the study in such a way that it interferes as little as possible with ongoing operational responsibilities.

### **Budgeting Information**

We get the update of the Multi-year Operational Plan (MYOP) that CSIS, like all arms of the federal government, carries out annually. We recognize that the information in the Service's 1987 update meets Treasury Board's requirements. But it does not alone give us the bird's-eye view that we want to have of CSIS as an organization. It does not let us answer the question, does CSIS have the money and personnel it needs?

We should say that we have no evidence from the available information that CSIS is being spoiled by excess funding or staffing. If anything—and despite a sharply rising budget—we suspect that it is being asked to spread itself rather thin.

But we have now asked the Service for detailed corporate financial and human resources information. In particular, we have asked for a reconciliation of the MYOP data with data found in the Main Estimates, year-end audited financial statements such as those found for other agencies in the Public Accounts of Canada, and detailed information on the allocation of person years among various functions. We hope to complete a review of CSIS's resources and how it uses them before the end of our mandate.

---

## Consultations

In our oversight role, we also have dozens of routine consultations. We meet the Solicitor General quarterly as a group, and our Chairman meets him monthly as well as occasionally meeting with the Deputy Solicitor General. The Chairman also meets regularly with the Director of CSIS. Both the full Committee and the Chairman meet occasionally with the Inspector General, and there are frequent meetings between the Inspector General and our Executive Secretary. In the past year, there were also meetings with the Independent Advisory Team created by the Solicitor General to follow up concerns we had expressed in past reports.

In 1987-88 we continued our practice of visiting regional and district offices of the Service rather than confining our contacts to Headquarters in Ottawa. This allows us to be briefed on regional operations by the people most in the know. We usually hold separate meetings with regional or district managers and with the rank and file so we can engage in frank exchanges in which we hear the concerns of people in the field and answer questions about our own role. CSIS has been very cooperative in this program. During the year under review we visited four regional and district offices—in Winnipeg, Vancouver, Montreal and Toronto. In the coming year, we will visit the Halifax and Quebec City offices as well as making return calls at Vancouver and Toronto.

Further afield, we made a tour of Hong Kong, Australia and New Zealand in November, 1987. In Hong Kong, we focused on the work done there to keep abreast of a flood of immigration requests. The number of immigration files originating in Hong Kong is about 25,000 a year and growing as people and money seek safe havens in anticipation of the takeover by China in 1997. What we learned there was of material help to us as we prepared our special report on security screening in immigration.

Australia and New Zealand are of particular interest as two countries with which Canada enjoys excellent relations. In addition, Australia's complaints process is close to ours—closer than that of any other country. What we learned there informs a number of our observations in this Annual Report.

## Inquiries and Briefings

With the sole exception of cabinet confidences, we have access to all information in CSIS's hands. Last year we directed 95 written inquiries to the Service and had answers to 85 by year-end. That left a total of 10 questions unanswered at that time; of these, four were put to the Service in the last month of the fiscal year. As provided for in the *CSIS Act*, we sometimes have our fact-finding done by the office of the Inspector General. In 1987-88, the office of the Inspector General carried out three reviews of specific activities of the Service for us.

We also get briefings from CSIS on particular matters. Two that are of great public concern are the Air India disaster and the Narita Airport explosion, on which we received monthly updating in 1987-88. We have already, in Chapter 1 above, dealt with some allegations that have been made in the media. With regard to the erasure of tapes, it would be most improper for the Service to let wiretap tapes accumulate indefinitely in case they might eventually prove useful to the police. CSIS's job is to collect *intelligence*. Wiretap

---

tapes commonly include a great deal of personal and other information that does not belong in secret files. We believe CSIS is correct when it notes the pertinent information that its wiretaps provide, then destroys the tapes.

Beyond that, it is not for us to add to the public record on the Air India tragedy. We are deeply conscious of the frustration felt by Canadians that no charges have been laid three years later. The RCMP continues its investigation, and CSIS's role at the moment is to provide it with security intelligence assistance.\* We will continue to monitor developments closely.

We also had briefings on the "Atwal warrant affair". The broad lines of this matter are on the public record as the result of proceedings in the Federal Court of Canada. What is perhaps not well understood is that the Service did not deliberately "cook" its warrant application by including information from a discredited source. When the affidavit was first drafted, the information was considered reliable. Only after the paperwork had moved to CSIS Headquarters did the regional office concerned decide that the source could not be trusted. The failure occurred when Headquarters was not notified. That is a serious matter, but it is not deliberate falsification. We believe that new procedures described in Chapter 3 improve the safeguards against lapses of this kind.

In another matter that came to public attention during the year, we satisfied ourselves that CSIS dealt properly with Ryszard Paszkowski, who went to the media in January, 1988, with a complex account of how his work for CSIS let him in for a year in a West German jail to complete a hijacking sentence. As the Solicitor General has confirmed in the House of Commons,\*\* Paszkowski did work for CSIS after entering Canada illegally, but CSIS did not bring him into the country to be a double agent, as he claims, and it ended the relationship before Paszkowski voluntarily left Canada in August, 1986, and went to Italy, whence he was extradited by West Germany.

## **Our Relations with CSIS**

Our relations with CSIS continue to be at arm's length. This is as it should be. We share an ultimate goal—effective security intelligence within the limits imposed by the values of a free and democratic society. But our roles are different and, to the extent we are both doing our job, they inevitably bring us into opposition at times.

In general, our reading is that CSIS plays by the book in dealing with us. In the oversight area, relations are at least correct. Often they are cordial. We have already noted in this chapter that CSIS has been very cooperative in arranging our visits to its regional offices and has put no obstacle in the way of our meetings with the rank and file separately from

---

\* In the case of the Narita Airport explosion, legal proceedings are underway. The British police arrested a suspect in England on February 5, 1988. On August 9, 1988, the Magistrate in London ordered Inderjit Singh Reyat extradited to Canada to face charges, including two counts of manslaughter for the deaths at Narita. As this Report was going to press, the defendant had filed an appeal to that order.

\*\* *Debates of the House of Commons*, January 22, 1988.

---

regional management. When we investigate specific complaints, relations are more distant and formal. That is also proper, because then we are acting in a quasi-judicial capacity.

We can well understand some wariness on the part of the Service; although we reject any suggestion that our exercise of review and investigative powers affects the Service adversely. Oversight in one form or another is becoming the common experience of Western intelligence agencies, but Australia is the only other country we know of where an independent body\* has unrestricted access to security intelligence files.

We like to think of our relations with the Service in terms of creative tension. Although our reports are often critical of systems—the nature of our mandate ensures that they often will be—we want to express again our respect and admiration for the people who work for the Service. They have a difficult role in which, as it has often been observed, the successes must remain secret while the inevitable failures always seem to become known.

---

\* The Inspector General.



---

## 3. CSIS Operations

---

The essence of CSIS's mandate is spelled out in section 12 of the *CSIS Act*. It says that CSIS "shall collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary, and analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada".

"Threats to the security of Canada" are defined in section 2. They fall into four categories—espionage or sabotage, foreign interference in Canadian affairs, the use of violence to gain political ends in Canada or another country and, fourth, covert or potentially violent attempts to overthrow our constitutionally established system of government. "Lawful advocacy, protest or dissent" are explicitly excluded unless they are carried on in conjunction with any of the threats spelled out in section 2.

In Chapter 2 we dealt with controls on the Service's use of its powers in carrying out its mandate. This chapter and the three that follow review operational matters—how CSIS guards the security of Canada.

### Counter-subversion Operations

In line with a recommendation in our last Annual Report (page 40), the counter-subversion arm of CSIS was disbanded in November, 1987, and its responsibilities were reassigned. As a result, CSIS investigation of home-grown threats to national security now better reflects their modest scale. It better reflects, too, the "strictly necessary" limit set out in section 12. Cases of suspected foreign activity inimical to Canada's interest are now handled by the Counter-intelligence Branch, while cases in which there appears to be a real risk of violence are handled by the Counter-terrorism Branch.

A residue of counter-subversion targets are now monitored by the Analysis and Production Branch, which adds to the files any relevant information that comes its way in the media or as a spin-off from other inquiries in order to provide the Government with what the Solicitor General has called "a watching brief".\* But the Operational Manual has been amended so any active investigation of these cases in future will require the Solicitor General's personal authorization. We believe this is a good control; the initiative remains in CSIS's hands, sheltered from considerations of partisan political expediency, yet there is political accountability when an initiative is followed through.

In total, slightly more than 3,000 of the files that had been actively pursued in the counter-subversion program remain open. But only a small percentage of these are now under active investigation by the Counter-terrorism or Counter-intelligence Branches, the rest are only being monitored.

After examining targeting and the use of intrusive powers, we can affirm that from the time of the Solicitor General's announcement to year-end no group was subject to investigation solely under paragraph 2(d) of the *Act*—the "counter-subversion" provision.

---

\* Solicitor General of Canada, Notes for an Address to the Conference on Advocacy, Protest and Dissent, Queen's University, February 25, 1988.



---

## Fall-out 1: Files

Controversy over the fate of the counter-subversion program brought to light much more factual information than had previously been available on the extent of the Service's stock of information on individual Canadians. In our last Annual Report (page 38), we said that the counter-subversion branch "probably [had] more than 30,000 files on individuals—how many more, no one knows". Now we do know, and our figure turns out to have been as conservative as we expected. The Service subsequently did the necessary research and turned up about 54,000 such files.

In the same passage, we said that only a small proportion of the people with counter-subversion files were under active investigation, but we did not reveal how many as this was classified information. CSIS subsequently told the media that the number was 3,867.

The vast majority of counter-subversion files already inactive a year ago have now been locked away pending review. These include all files on labour organizations. With the end of the moratorium on the destruction of files, many of these files should soon be on their way to the shredder, others to the closed collection of the Public Archives of Canada.

We also expressed concern in last year's Annual Report (pages 21-23) about material that CSIS inherited from the RCMP Security Service, including most of the counter-subversion files. We thought it likely that much of this material failed the "strictly necessary" test and did not relate to "threats to the security of Canada" as defined in section 2. In addition, we noted that because of the moratorium, tens of thousands of files that had outlived their usefulness were still on hand.

We do not quarrel with the moratorium as such. It was imposed in February, 1985, after the Deschênes Commission on war criminals found that some immigration files it needed had been routinely destroyed years before. In any case, now that it has been lifted a unit has been set up within CSIS to review files and designate those that are to be destroyed. Some 67,000 intelligence files slated for destruction by the RCMP, before the creation of CSIS, have already been destroyed. We will continue to monitor progress.

As to the retention in active files of information that was originally gathered by the RCMP and may not meet the tests of section 2 and section 12, CSIS has now started a review aimed at weeding out information that should not be there. We recognize that it will take years to go through all the files. We will also monitor progress in this exercise.

Furthermore, starting in January, 1988, no information can be placed on these files unless the subjects fall under new and tighter targeting procedures described below. In line with our recommendation (Annual Report 1986-87, page 38), detailed criteria that satisfy us have been developed for opening files on individuals and groups.

## Fall-out 2: Targeting and Warrants

There has been action on a number of other issues we raised last year in the context of the counter-subversion study. CSIS has established a task force to review all policy and it is overhauling its Operational Manual to bring it into line with the *CSIS Act*.

---

With respect to warrants, change was hastened by the revelation last November that information from a discredited source had been left in a successful application before the Federal Court for authority to intercept telephone communications in a counter-terrorism investigation. Both CSIS and the Inspector General launched thorough reviews of warrants then in effect. In particular, the Service set about verifying and documenting every allegation of fact contained in warrant applications. We intend to review this exercise.

More important for the future, a number of measures were taken to improve accountability. Warrant coordinators ensure that all relevant policies and procedures have been respected when an application is made. All facts set out in the affidavits underwriting applications are documented. A new Affidavit Content Certificate places explicit responsibility on the four people who sign it. An analyst and unit head certify that the facts alleged are backed up by the CSIS data base. A chief attests to the reliability of the reports from which the facts were drawn and to the need for the powers requested. A director general certifies that the information required by subsection 21(2) of the *Act* has been provided.

Warrant applications now also include more discussion of the powers to be used. When a renewal is sought, the analyst reviews the information already obtained through the use of powers authorized by the warrant. If nothing useful was turned up, alternative investigative techniques must be considered.

The procedure for targeting has also been improved. Mirroring the warrant process, facts cited in any proposal to target an individual (a "Subject Evaluation Report" or SER) must be documented, and opinions and recommendations must be distinguished from the facts. A "complete and balanced description" of the proposed target's activities must be provided. We had urged (Annual Report 1986-87, page 38) that SERs "rely less on isolated incidents and more on coherent argument for the targeting decision that TARC [the Target Approval and Review Committee] is asked to make".

The consequences to national security if the powers concerned are not granted—in other words, the real need for the warrant—must also now be considered. The revised Operational Manual places a duty on investigators to ensure that the use of intrusive techniques is weighed against possible damage to constitutional rights and freedoms. As in the warrant process, when authorization of an investigation expires, an investigator seeking renewal must provide an Assessment Report, which turns the spotlight on whether there have been any changes in the initial assumptions—whether the target is still capable of carrying out its aims, for example.

There have been positive changes in the treatment of groups in accordance with recommendations made in our 1986-87 Annual Report. Investigation of people we have termed "second-stage targets"—those who come to CSIS's attention only because they are in contact with primary targets (Annual Report 1986-87, page 36)—is limited to identifying them.

Both TARC and the Warrant Review Committee now sit under the personal chairmanship of the Director, and the Warrant Review Committee includes a Justice Department lawyer to act as "devil's advocate", challenging the need for each warrant in the first place. In line with a recommendation we made in last year's Annual Report (page 38), a centralized index of all targets is maintained.

---

---

A remaining reservation is with the level at which the devil's advocate participates in the warrant application process. When we made this proposal in the first place (Annual Report 1986-87, page 9), we suggested that this official intervene before the Solicitor General or the Federal Court itself. We feel that the situation where the devil's advocate is a minority of one, outnumbered by other officials on the Warrant Review Committee, has not yet gone quite far enough. However, we understand that the proper role for the devil's advocate is currently under active consideration.

It remains to be seen how well the new procedures are respected in practice. But they certainly go a long way towards meeting many of the concerns we have expressed in the past (Annual Report 1986-87, pages 36-38). Early indications are encouraging. We have looked at some of the post-reform warrant applications, and we are initially satisfied with the change that has taken place. Compared with what we had seen before, they are models of precision, clarity and logic.

### A Case in Point

The "Boivin affair" illustrates some of the concerns we have had—and some of the work CSIS had already done, before the recent flurry of changes, to bring its targeting practices into line with the *CSIS Act*.

This affair erupted when the media reported that Marc-André Boivin, an official of the Confederation of National Trade Unions (CNTU) facing bomb-related charges in the Quebec courts, was a CSIS source, perhaps an *agent provocateur* whose illegal activities were part of a CSIS plot to disrupt and discredit the labour movement. Using information gathered by the Inspector General, we looked into these allegations and the Solicitor General made our report public on March 29, 1988.\*

We found that Mr. Boivin became a source for the RCMP in 1973 with instructions to monitor suspected criminal and "subversive" activities in the labour milieu. On two occasions he had brushes with the law in connection with his union work—in 1973 for causing a disturbance while picketing and in 1978 for putting glue in the locks of a public building. The RCMP told him in the 1978 incident that he was not to take initiatives "not in keeping with our policies and the law of the land". By 1983, the RCMP Security Service's labour desk was only monitoring, not investigating.

By the time CSIS took over from the Security Service in 1984, Mr. Boivin was no longer targeted on the labour movement. He was targeted on communists and foreign-influenced agents attempting to influence the labour movement. It is clear from documents and interviews that CSIS took pains to ensure that Mr. Boivin understood the limits on his assignment, that he had no mandate to report on union activities or on the activities of union members except as they directly related to communist or foreign influence.

Indeed, our investigation showed that CSIS has not directed any human source against any union or any individual union members in their union capacities. It also showed that

---

\* *Section 54 Report to the Solicitor General of Canada on CSIS' use of its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement.*



---

reports from sources knowledgeable about the labour movement did not include such matters as strike activities, international organization, membership, bargaining positions or general political, economic or social goals.

We were disturbed to learn that CSIS waited two days to inform the *Sûreté du Québec* after Mr. Boivin told it there would be bombing attempts in Drummondville and Montreal. But we found that Mr. Boivin had been given appropriate directions by the Service and that no improper attempts were made to protect him once the charges were laid.

We were also disturbed to find that CSIS still held files put together at a time in the 1970s, before the *CSIS Act*, when the RCMP did investigate unions as such. CSIS had added to these files in line with its normal procedures. Even in the absence of a targeting decision, CSIS researchers routinely posted any information that came their way in the appropriate file if there was one. We also found that these files were fully accessible to CSIS investigators.

The Solicitor General and the Director took action that we consider appropriate. Files on labour unions were locked up and are now awaiting review, and if they do not meet the criteria of the *Act* they will be destroyed or sent to National Archives. Instructions were given that monitoring was to cease where it could not be justified under the *Act*.

## Open Sources

CSIS's use of open sources has been one of our continuing concerns. The under-use, rather. By open sources we mean such things as the mass media and scholarly and technical journals, both Canadian and foreign, as an alternative to intrusive investigation. We found, for example, that Australia's ONA draws on information from intelligence sources and also relies heavily on published information, both journalistic and scholarly.

CSIS maintains and adds to open sources in its Information Centre (previously called the Open Information Centre), which provides library and data base search services for CSIS investigations and analysis. But a proclivity for investigative techniques is endemic in CSIS; the Service seems to give more credibility to information it has ferreted out through investigation than to information available to any astute reader.

Our concerns were echoed in the report of the Independent Advisory Team. In one of its few departures from the recommendations we made in our last Annual Report, the Independent Advisory Team did not agree that CSIS researchers should be pursuing independent research or preparing summaries of information on file. But, overall, it supported our view that the Information Centre should be made more relevant to the activities of the intelligence analysts in CSIS. It noted "the Service's apparent hesitancy to exploit open source information to its full potential" and said that "important threat assessments, certainly at the strategic or environmental level, could be completed primarily on the basis of open information".\*

---

\* Independent Advisory Team on the Canadian Security and Intelligence Service, *People and Process in Transition*, pages 20-21.

---

There have been some welcome changes since our last report. Holdings of French-language materials have been increased to 28 per cent of the total—a proportion that library specialists we consulted tell us is excellent for a specialized library of this kind. The increase was not solely aimed at meeting a language quota as such but to ensure that the most useful materials available in French were accessible to investigators and analysts working in both official languages.

Year-to-year comparisons of how much access analysts seek to open information through the Information Centre are difficult because of changes in the way the Information Centre records requests for its materials. But it appears that a sharp rise in the use of the Information Centre in 1987 from 1986 resulted from requests by administrative and technical units. Demand from analysts in the operational branches seemed to drop by almost the same amount, even when figures are weighted to take account of the fact that counter-subversion branch statistics were collected for only part of the year. These statistics, however, do not take into account several open source documents which the Information Centre routinely distributes to the operational branches.

The news from the regions is encouraging. Staff is being trained for regional Reference Centres. We are also encouraged to see that there are now Reference Centres in Montreal, the Ottawa regional office and Toronto, all with up-to-date facilities for accessing data, and that others will open soon in Vancouver and Edmonton. With easier access to open information, investigators in the regions have less reason to use intrusive powers.

### **Warrant Statistics**

There was a significant drop in the number of warrants authorized in 1987 (see Table 1). Part of this reduction is accounted for by the elimination of most counter-subversion warrants, part by the introduction of new warrant authorization procedures following difficulties with the Atwal warrant.

---

**Table 1. New and Renewed Warrants Granted to CSIS, 1985 to 1987**

---

	1985	1986	1987
New warrants	82	94	71
Warrants renewed	27	11	5
Total	109	105	76
Average duration of warrants (days)	173.6	162.2	190.82

---

Source: CSIS

The statistics in Table 1 follow the pattern of each of our previous annual reports. But in each of those reports we said that we wanted to find a way to provide more precise information about warrants without harming national security.



---

We have tried to achieve this in a variety of ways, but each new idea has been still-born because of CSIS's sincerely held view that to reveal more would give undue assistance to those engaged in espionage or terrorism.

While we disagree with CSIS, we take the Service's objection seriously, based as it is on national security concerns. Accordingly, we will propose a statistical format that we believe would be useful to Canadians when a Parliamentary Committee commences the five-year review of the *CSIS Act*, scheduled for next year. Parliament itself will then decide whether the *Act* should require the publication of statistics similar to those we will propose, or whether CSIS's national security concerns are sufficiently well-founded to make such action imprudent.

In any event, we can assure Canadians that we will continue to examine all warrants each year, and will immediately inform the Solicitor General and, if necessary, Parliament should there be any misuse, in our opinion, of CSIS powers.

The proposal we will make to the Parliamentary Committee is that the *CSIS Act* require the provision of statistics detailing the number of Canadian citizens or legal permanent residents who have been affected—even marginally—by surveillance powers granted to CSIS under a Federal Court warrant.

Since we believe that to reveal the precise number of non-Canadians affected by warrants could perhaps harm national security, we do not propose to break down the total number of warrants authorized by the Federal Court between those affecting Canadians and those affecting foreigners in Canada. For the same reason, we do not propose to make public the total number of individuals affected by warrants.

In our view, the annual publication of the number of Canadians and legal permanent residents affected by Federal Court warrants granted to CSIS would give the public meaningful information about how CSIS powers were being used, without harming national security. We believe that such statistics would be much more useful than the numbers we have published this year, and would be most unlikely to harm national security. However, we will await Parliament's decision on this issue before making any changes.

## Security Screening

The length of time it takes to process applications for security clearances remained a serious problem in 1987-88. It was still taking more than seven months to conduct checks at Levels I (previously called CONFIDENTIAL) and II (SECRET), more than a year at Level III (TOP SECRET). CSIS is the first to recognize that this is too long; it agrees that 30 days would be a reasonable target for clearances at Levels I and II, and the Committee believes that, ideally, 90 days would be appropriate for Level III.

Why are these targets not being met? The explanation is simple: CSIS is swamped. During the year, it dealt with about 90,000 requests to check on prospective immigrants and another 90,000 for checks on applicants for citizenship, 46,000 under the Government Security Policy (GSP), 14,000 for airport workers and 7,000 in other categories.

---

As intended when the GSP was introduced in 1986, fewer clearances were required under this heading. Requests fell by more than a third from the 1986-87 level. The number of time-consuming field investigations required was also off by a substantial number.

But any hope that this would ease the pressure on CSIS was scuttled by the Department of Transport program to require clearance for all airport workers with access to restricted areas, as a counter-terrorism measure. It was recognized from the outset that these clearances would have to be spread over several years, starting in 1987-88. The first-year target was 10,000. The estimated number of requests in the first year alone is anticipated to be 24,000 to 28,000. Already stretched thin, CSIS was faced with a demand which was 240 per cent of the expected level.

A short-term complication was a rush of major international events in Canada. Nearly 600 Level II clearances were required for the Commonwealth Heads of Government Meeting in Vancouver October 13-17 and about 500 for the Economic Summit that was coming up in Toronto in mid-June, 1988.

Among other problems, the Security Screening Branch is also a victim of the inadequate physical plant provided for CSIS. Analysts are not housed in the same building as records that they must consult. While computer terminals sit in storage because everyone is too busy to see to their installation, Branch employees line up to use the limited number of terminals already plugged in. Many positions in the Branch are vacant.

It is not surprising that, despite the provision of additional resources, a mountainous backlog remained—43,000 citizenship clearances, 33,000 immigration clearances and 15,000 clearances under the GSP. Recognizing that the situation was out of hand, CSIS called in an expert from Treasury Board to see how the system could be streamlined and what further resources were needed. The recommendations contained in the expert's comprehensive report are being implemented and CSIS has shown creativity and flexibility and, indeed, has come up with further improvements to supplement those contained in the report.

An important change is that CSIS's responsibilities in citizenship screening are being streamlined and this will provide a more cost-effective use of Security Screening Branch resources as citizenship accounted for a third of all clearance requests.

CSIS anticipated that by the middle of July, 1988, the entire backlog—including all screening—will be 35,000-40,000 in total, less than half of what it was six months before.

---

## 4. Inside CSIS

---

Our last Annual Report and our special report on staff relations and language issues in CSIS, *Closing the Gaps*, followed by the report of the Solicitor General's Independent Advisory Team . . . all had a major impact last year on the way CSIS conducts its internal affairs. It was not an easy year for the Service, but we see considerable improvements that will make things easier in future. Highlights are discussed in this chapter.

### The Academy Revisited

We were encouraged by the decision to reopen the Sir William Stephenson Academy in April, 1988. The Academy is CSIS's own school for training new Intelligence Officers (IOs); it is the doorway through which a new generation is entering the security intelligence field.

We had been deeply disappointed to learn in the spring of 1987 that the Academy would shut its doors for a year. After spending a great deal of money by hiring a large group of intelligence officers at the IO-3 level in autumn, 1986, CSIS said it could not afford to put a class at the lower IO-1 level through the Academy in the 1987-88 fiscal year. What bothered us was that almost all the autumn, 1986, newcomers were ex-police-officers. Entering at a more senior level than Academy-trained recruits from civilian life, they would be in line for faster promotion. It appeared to us that CSIS was missing a chance to diversify the mix of experience and background in its staff.

But in 1987-88, CSIS kept a commitment to stop hiring IOs this way. The only new employees who did not come in through the Academy were middle or senior managers with specific expertise that the Service needed. At the same time, plans were made to provide early retirement for some long-serving officers, which will make room for more new blood.

As to the Academy program as such, we have always been enthusiastic. While much of the transition process, as CSIS took over from the RCMP Security Service, was marked by turmoil and delay, we said in our Annual Report for 1985-86 that "particularly impressive was the speed with which the Service created from scratch a training program that got a very high rating from its first class of recruits". CSIS reaches beyond the security and intelligence community for lecturers at the Academy, into the universities and the Canadian Civil Liberties Association. At year-end, one of our number, Jean Jacques Blais, was scheduled to address the April, 1988 class on our role as a Committee.

### Representation and Bilingualism

As the year ended, the April, 1988 class had been assembled. With 12 members, it was very small—the smallest class ever. But it is a step forward, nonetheless. Making the Service more representative of the society it serves is an important objective in recruitment. We find the composition of this class reassuring (Table 2).

With respect to language and sex, these proportions are not as lopsided as they may appear at first glance. They are what CSIS needs if it is to become more representative of the Canadian people. As one of our number, Paule Gauthier, remarked in an address to the Association of Federal Women Lawyers on January 13, 1988, "the realm of national



security is not one where women are much in evidence. History tells us of women who have carried off prodigies of spying, but the number of women in leadership roles at the Service is minimal, if not negligible”.

**Table 2. Composition of classes at the Sir William Stephenson Academy**

Starting Date	Sex		First official language		Source	
	M	F	E	F	Outside	Conversion
Jan 1986	25	8	32	1	33	0
Feb 1986	9	5	8	6	0	14
Jun 1986	16	4	18	2	20	0
Sept 1987	5	2	3	4	0	7
Feb 1987	18	2	14	6	20	0
Apr 1988	4	8	6	6	9	3

Source: CSIS

With respect to first official languages, CSIS also has ground to make up in ensuring that it can operate effectively in both English and French as well as ensuring that it is representative of the Canadian people. We are glad to be able to report that the entire class is bilingual.

With respect to the “source” category in Table 2, the nine recruited from outside the Service are recent university graduates. The remaining three are CSIS surveillance officers “converted” to the IO stream. We have already commented in detail (*Closing the Gaps*, Chapter 15; Annual Report 1986-87, pages 52-53) on the morale problem among surveillance officers—the people who stalk CSIS targets—because their work does not ordinarily lead to promotion. We think it is appropriate that CSIS provide reasonable opportunities for surveillants with the appropriate talents to enter the IO category, with its greater opportunities for advancement.

The representation of ethnic and visible minorities and of native peoples is something that still needs to be seen to. We believe adequate representation of these groups is crucial. It is important that they see CSIS as an environment in which they and their values are respected. And CSIS needs the insights they can bring on the reality of today’s multicultural, multiracial Canada. Reliable statistical information on ethnicity is always hard to come by. But casual observation provides ample evidence that ethnic and racial minorities and native peoples are underrepresented in CSIS. Clearly the objective should be to achieve more equitable representation.

We note that the RCMP has created a national recruitment team that, in the words of a March 28, 1988, statement by the Solicitor General, “is carrying the message to minority

---

and native communities that the RCMP is interested in them for a career in law enforcement". There was already an RCMP campaign to attract francophones and women. The circumstances of the RCMP and CSIS are very different, of course; this is a point we often make ourselves. But we note with interest the RCMP's decision to go out to the people it wants rather than wait for them to come to it. We also note with interest the target of five per cent visible minority representation in the RCMP.

### **Polygraph Testing: From Bad to What?**

The news on another of our recurrent themes gives us some concern. We have repeatedly objected to the use of polygraph examinations within CSIS (Annual Report 1986-87, page 46; Annual Report 1985-86, page 15). We will not repeat our argument in detail here. It is enough to say that even supporters of polygraph testing admit an error rate of at least 10 per cent. The polygraph machine registers the physical manifestations of any kind of emotion; it registers fear or annoyance in exactly the same way as it registers guilt. The "result" of the test is an estimate by an operator who interprets what the machine registers. At best the operator makes an educated guess, at worst a shot in the dark.

We do not necessarily believe that the margin of error is only 10 per cent. But we are prepared to argue on that basis and observe that a one-in-10 error rate would be considered very high in most activities. It is too high to justify the mantle of science that polygraph testing can wrap around arbitrary and damaging decisions about the careers of loyal Canadians.

Last year we were pleased to report that polygraph tests were no longer given as a matter of course to people already on the CSIS staff. But there has been one other improvement in the situation since then. Prospective recruits are now put through polygraph tests for loyalty only. They are no longer given polygraph tests on their lifestyle.

Defenders of these tests make much of the fact that polygraph examination is only one of a battery of screening procedures faced by prospective recruits. True enough. But we do not swallow the claim that an unfavourable polygraph reading is ignored when it is contradicted by evidence from other sources. This does not square with our understanding of human nature in the 20th century, steeped in the belief that "science has the answers". It would be difficult to the point of impossibility for the people responsible for recruitment, with the best will in the world, to give a recruit credit for loyalty to Canada when there is an apparently scientific machine saying something different.

Beyond the damage done to budding careers in security intelligence and the blot left on the record of those who "fail" the test, a larger issue looms. If CSIS and its masters in government see the polygraph as reliable enough for use in the recruitment process, how long will it be until they start using it more widely? Can its use in security clearance investigations be far off? Would the private sector long lag behind government? How long until polygraph examinations were routine for millions of Canadians? That is not the kind of society CSIS was created to protect.

We urged "a thorough and objective study . . . so the Solicitor General and the Government [could] determine for themselves whether such methods [were] compatible with the values of our free and democratic society" (Annual Report 1986-87, page 48).



---

An interdepartmental committee pursued this issue in 1987-88. It commissioned a review of current research on the matter, prepared by an independent consultant. So far so good. Unfortunately the review shows unmistakable signs of the haste with which we understand it was assembled. It makes no reference at all to the findings of an important Royal Commission in Ontario\* that specifically addressed the matter of polygraph testing in the workplace and only passing reference to testimony on 1983 Ontario legislation that bans polygraph testing for screening personnel.\*\*

While the consultant reviews both the pros and cons and does not explicitly arrive at any strong conclusion, we question the objectivity of a report that refers to polygraph examinations as "a form of psychological testing". As a claim to scientific reliability, this description falls on its face when you consider that the people who administer polygraph examinations are not required to be trained psychologists. In fact, CSIS does use trained psychologists to administer its polygraph tests. But the use of trained psychologists is not a universally acknowledged norm that other polygraph users, in or out of government, could be expected to meet as a matter of course.

On the basis of expertise available to us, we take issue with the description of polygraph examinations as "a form of psychological testing" when its procedures lack validity, reliability and comparability and when the meaning of an individual's reactions is assessed on the basis of a procedure that typically lasts only about two hours.

As 1987-88 closed, events seemed to be racing towards a conclusion. The interdepartmental committee had received a report from a working group and outlined options in a paper for the deputy-minister-level Interdepartmental Committee on Security and Intelligence (ICSI). We have not seen either of these documents (they fall outside our oversight mandate). But we hope that ICSI will not reach any decisions whose roots lie solely in the consultant's report, which we have seen and consider inadequate. We hope that ICSI will make further inquiries—in particular that experts in statistical epidemiology will be consulted.

## Management

A number of changes have been instituted in the management of CSIS. The Director's office now includes a Secretariat responsible for planning and coordination and for SIRC and Inspector General Liaison, Ministerial and House Liaison, Committee Organization and Support, and TARC. The Director personally chairs all key internal management committees.

One of these is a new Human Resources Management Committee. The personnel function, including official languages matters, is now headed by a full Deputy Director rather than by a Director General, and we are assured that a comprehensive human resources plan is being developed, covering training and professional development, official languages and recruitment objectives.

---

\* Mr. Justice Donald Morand, *Report of the Royal Commission into Metropolitan Toronto Police Practices* (Toronto, 1976).

\*\* *An Act to Amend the Employment Standards Act*, Third Session, 32nd Legislature, Ontario.

---

In *Closing the Gaps*, we urged the temporary creation of a position at the deputy director level to carry out a special official languages plan. In light of developments since then, notably the appointment of the new Deputy Director for personnel and official languages, we have come to the view that this is no longer necessary.

A key personnel issue that we have flagged to the government before is provision for movement between the Service and the Public Service of Canada. Because it would require statutory amendments, it is beyond CSIS's power, and we return to this topic in Chapter 10 below.

As for matters within CSIS's control, it appears to us that the management system is being tightened up in a way that could spare the Service a repetition of some of its past troubles.

---

---

---

---

## 5. Counter-terrorism Operations

---

Counter-terrorism (CT) is one of the two operational branches at CSIS,\* and we conducted a thorough study of it in 1987-88. A detailed report is going to the Solicitor General and the Director of CSIS. The report is a long one and its recommendations are classified. This chapter sets out as much as possible of the key findings and conclusions.

### CSIS's Mandate

The first issue in other inquiries in this field has been to decide what is meant by “terrorism.” One scholarly study cites more than 100 definitions. For CSIS, however, definition is not a problem—its counter-terrorism mandate is set out clearly in paragraph 2(c) of the *CSIS Act*—“activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state”.

To combat terrorism, like other threats to the security of Canada spelled out in section 2, CSIS has a mandate under section 12 of the *Act* to “collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary, and analyse and retain information and intelligence” and to “report to and advise the Government of Canada”.

It is important to note that CSIS does *not* have a mandate to enforce the criminal law, or to collect evidence for criminal prosecutions. This does not seem to be clearly understood by some of the Service's critics. CSIS seeks to identify the sources and targets of terrorism and other threats to the security of Canada. But protecting the targets and apprehending criminals is clearly the responsibility of the police, notably the RCMP under Part IV of the *CSIS Act* (cited as the *Security Offences Act*).

### Our Study: Issues and Methods

We began our study with four questions in mind. First, is CSIS doing its part to protect Canadians against terrorism? To answer this question, we looked into the CT Branch's capacity to identify emerging causes of terrorist activity, to analyse their significance, to gather relevant intelligence, and to transmit timely intelligence to those whose responsibility it is to deal with terrorist threats.

The second question was whether CSIS was working within the law, which includes compliance with warrants and with ministerial instructions as well as with the statute itself. It involves matching the Service's policies and procedures with these controls, and matching field practices with the policies and procedures. It also involves questions of accountability—whether each actor, from field investigator to Director, has the responsibilities suited to his or her place in the reporting structure.

We asked, third, whether there was any unreasonable or unnecessary use of the Service's powers in the CT program. A specific concern was whether the Service's interactions with ethnic communities might influence adversely their political, cultural or social activities.

---

\* The second is Counter-intelligence (CI). We will study it in the coming year and include our findings and conclusions in our next Annual Report.

---

Finally, we inquired into whether the *Act* provides an appropriate statutory framework for CSIS's activities in this area. This issue is timely. Any deficiencies in the CT mandate can be cured next year when the Parliament of Canada reviews the *CSIS Act* (the five-year review is discussed in Chapter 10 of this Report).

The SIRC study entailed: examining the structure of CT Branch, and its financial and human resources; interviewing the CSIS officers who implement the CT program across the country; an examination of the many sources of intelligence used by the Service; reviewing operational files; and reading documents, ranging from the papers which identify developing threats to those which analyze past operations.

We studied the use of resources and intrusive powers by target and by region. We did year-to-year comparisons. We examined indicators of the use of covert means of gathering intelligence and asked how appropriately they were being used against different targets.

## **The Challenge**

The first challenge to counter-terrorism investigations is the difficulty of gathering information. Frequently, terrorist groups are organized into cells—closed, coherent units which resist penetration. It is dangerous to get too close to people who use violence to achieve their objectives. Too close for safety is barely close enough for intelligence gathering. It is said that some terrorist organizations will admit new members to the cell only after they have committed acts of criminal violence. The origins of the information used in CT operations is, necessarily, a closely guarded secret.

Another challenge in CT is change. Terrorist personnel, methods and objectives change over time. The terrorist threats under investigation today were largely unheard of in Canada 10 years ago. Will the threats 10 years hence be those of today? The Counter-Terrorism Branch cannot safely assume that they will be. In addition to investigating today's terrorists, an intelligence service must always be looking ahead to emerging dangers.

The events that could bring future terrorist threats can be happening outside Canada. Most—though not all—terrorist threats to the security of Canada are related to conflicts in other lands. And this is a third challenge for CSIS—to maintain an awareness of events in distant places, events that may reflect centuries of human conflict.

The international character of terrorism brings additional challenges of its own. To the extent that terrorist activity in Canada is aimed at targets that represent, actually or symbolically, the interests of foreign countries, these countries take an interest in potential terrorist activity in Canada. CSIS can benefit from exchanges of information with these countries, but it must guard against two pitfalls. The first is providing them with information that will be misused. The other is accepting at face value false information—"disinformation"—that these countries may offer in hopes of making Canada serve their goals rather than its own.



---

## Increased Priority

The emphasis placed on CT has grown dramatically since CSIS was created in 1984. The Air India tragedy was a turning point for the way Canadians think about international terrorism, and for the CT program at CSIS. On June 23, 1985, an Air India jumbo jet on its way from Toronto and Montreal to Bombay went down off the coast of Ireland, taking all 329 people aboard to their deaths. Most of the victims were Canadians. The Canadian government has not officially determined a cause, but public speculation focuses on terrorist violence.

Faced in the same period with government-wide resource cuts, CSIS management initially tried to meet increased demand for intelligence on terrorism within the CT program as it existed. In some offices, overtime reached levels that were inconsistent with both sound personnel management and efficient use of tax dollars. New programs to enhance the cultural sensitivity of field personnel and to process raw information more effectively were deferred.

But existing resources would not stretch indefinitely, and a new tack eventually had to be taken. CSIS shifted its resources around, moving people and materials into priority CT work. More emphasis was devoted to familiarizing intelligence officers with the roots of ethnic terrorism. The procedures for identifying emerging threats and managing long-term threats were improved. Mechanisms for co-ordinating special events were fine-tuned, and communications with other arms of the government were improved.

These were all improvements. When innocent people are the victims of terrorist attack, the public is entitled to demand the best possible protection. Good intelligence is the first requirement for checking terrorism. So we favour a strong CT program.

## Targeting and Investigations

In the study, we examined the targeting policy and procedures laid down in the CSIS Operational Manual, together with all the documents used in making targeting decisions, and we conducted an audit of seven specific targeting decisions. The choice of subjects on our part was largely random. For the warrants which authorize intrusive investigative techniques, such as wiretaps, we checked all outstanding CT warrants, examined some in depth, and reviewed the policy and procedures in the Operational Manual for applications to the Federal Court.

In addition, we made a thorough review of six investigations ranging from long-term monitoring of groups or individuals suspected of making preparations for politically motivated violence, on the one hand, to brief examinations by CSIS of incidents or events with national security implications, on the other.

Targeting and warrant applications are areas where there were dramatic changes in 1987-88 as a result of the "Atwal warrant affair" (see page 14 of this Annual Report). Revisions to the Operational Manual now meet the major concerns we expressed about targeting in our study of the counter-subversion program (Annual Report 1986-87, pages 35-38).

---

Today, membership in a group suspected of politically motivated violence is not in itself sufficient grounds for targeting an individual in the first instance. Membership in such a group may bring a person to CSIS's attention, of course. But targeting decisions are made on the basis of individual behaviour, and not only group affiliations. We believe this is the proper approach. As we made plain in last year's Annual Report, we do not think people should be targeted solely as a result of being members of groups; targeting should not disregard the nature or extent of their personal involvement.

Although the new policies on targeting and investigation provide all the protections we have advocated in the past, they cause field investigators the opposite concern. Their worry is that, if all their activities must be referable to established threats to the security of Canada, they will be impeded from learning about emerging threats. They should be able to make inquiries—without resort to intrusive investigative techniques—which will permit the Service to discern what their investigative priorities should be in the future. As this Report was being written, the Service was still working out the details of implementing the policies. We urge that a reasonable interpretation be adopted, to permit field investigators to continue the trend towards longer range forecasting of terrorist threats.

We are generally in agreement with the way the CT Branch deploys its resources. With the one exception discussed later in this chapter, the priorities assigned to various terrorist threats are proportionate to the danger they pose. Equally important, Branch priorities take into account impending, as well as immediate, threats. For example, while our study was in course, the Branch, responding to new developments abroad, raised the priority of one form of terrorism that has never produced a violent event in Canada.

The study examined the use, in the CT area, of human sources. The recruitment and handling of human sources is a very delicate business. In addition to the common frailties of human nature, CSIS investigators must concern themselves with motive and reliability.

We found that CT practice as well as policy is to be very careful that sources are directed only against properly designated targets and collect only the kind of information that is properly CSIS's concern under the *Act*. We found CSIS policy on the recruitment of human sources, on source development and on verifying expenditures to be satisfactory, and we found no breaches of that policy.

Our examination of physical surveillance included discussions with officials involved in carrying out this work, a review of the Operational Manual, an examination of internal audits of the program, and a review of all reports about surveillance against CT targets in two regions for a one-month period. We came away very impressed with the competence and resourcefulness of the surveillance operation.

The study looked at the use of technical intercepts, including the processing of intelligence from technical sources. Last December, during the investigation of the Air India tragedy, it was revealed that the Service had erased audio tapes. CSIS operates under a policy which provides for retaining evidence of crime. There is also provision for notifying the police when life-threatening situations are discovered. In general, however, the policy is to transcribe relevant information from intercepts, and then erase the tapes. This prevents

---

the retention of information about people's private conversations insofar as that information is not relevant to the security of Canada. At the time of writing, we have still not reached any final conclusions regarding tape erasures in the Air India case.

## **Policies and Practices**

Collecting information is what CSIS does best. Our research convinced us that the general quality of the intelligence gathered by the CT Branch is very good. The Branch has a creditable record in tracking the movements and activities of its targets.

It also shows a healthy skepticism about information from foreign intelligence agencies. There are, inevitably, some wild goose chases as a result of inaccurate or misleading information from other agencies; CT is an area where mistakes can cost lives, so no information can be ignored. But the Branch takes into account the foreign policies of countries that supply information and may try to twist Canadian CT activities to their own purposes. It also takes into account the track record of foreign agencies in supplying information that has proved valid—or not—in the past.

In its ongoing investigations, the CT Branch does not intrude unduly in the affairs of ethnic communities. Its attention is focused on clearly established threats to national security, not on entire ethnic groups. We came across one case in which CSIS was repeatedly asked by members of one ethnic community for advice on counter-measures that the moderate majority could use to prevent a minority from manipulating community events for political ends. CSIS's response was restrained and appropriate.

There is a problem with the Canadian chapters of foreign groups which engage in terrorist acts to overthrow the governments of their homelands. Under the *CSIS Act*, the Service is to gather information "to the extent that it is strictly necessary". While the Canadian supporters endorse the objective of the foreign terrorists, their activities here, in many cases, consist largely of political advocacy and protest. Not all conflicts abroad spill over into terrorist attacks internationally.

Where there is no apparent risk of violence within Canada, the Service must take special care to ensure that it is not investigating "lawful advocacy, protest or dissent" except where it is carried on in connection with terrorist threats. It must also be sure to recognize situations where threats are diminishing; that is, as violent conflicts peter out abroad, investigations of Canadian support groups must be scaled back or proportionally reduced. This is particularly necessary in areas such as Latin American conflicts, where the political currents in the homeland are constantly shifting. Our study identified one situation in Latin America where, we concluded, the Service had been slow to shift its attention away from such a group as the group's contribution to the conflict abroad dwindled. Although the targeting of the members of the group is lawful under the *Act*, we felt the scope of the investigation was exaggerated.

We also have some concern about the possible by-products of Service activities in connection with special events like the Commonwealth Heads of Government Meeting. In



---

advance of such events, the CT Branch interviews mainstream members of ethnic communities that have terrorist elements on their fringes. Its purpose is to gather information about potential threats.

But there is another, incidental effect: these interviews remind everyone in the community that CSIS is watching and, thus, warn off extremists. It is all to the good if terrorists are deterred. But we fear that the inhibiting effect could extend throughout the community concerned if the practice is not controlled. Feeling that they are under the eye of the authorities, other members of these communities could be discouraged from exercising their rights of legitimate and lawful dissent. This is a continuing dilemma for the Service requiring careful and continued attention each time there is a "special event".

### **Intelligence Production**

Under section 12 of the *CSIS Act*, the Service's core role is to provide intelligence and advice to the government. We checked with a number of federal agencies that are the principal consumers of CT intelligence and found that they are generally satisfied with the quality of the intelligence they get on terrorist threats. They are also generally satisfied with their access to CT personnel to discuss issues and problems. Information given to consumers on how to identify suspected terrorists is well received. So are analyses which describe the level of danger to particular interests from particular terrorist organizations.

A continuing problem is the different approaches of CSIS and the police to terrorism. CSIS believes that, in certain cases, the police would like the Service to use its investigative powers in support of the police role, which is law enforcement. But this is not what CSIS was created to do. It was created primarily to provide advice on the basis of its analysis of information from both open and covert sources. Of course it has a duty to assist the police when and where it can. But its emphasis belongs on gathering information over gathering evidence in a form that can be used in court. CSIS has done its job when it has pinpointed a threat and told police about it. It should not then endanger the effectiveness of its procedures in order to accumulate evidence that can be used in laying charges and securing convictions.

Co-operation between CSIS and the RCMP has improved considerably. This is due in no small part to the exchange of Liaison Officers between the two agencies. The differences in emphasis between intelligence and evidence inevitably continues to cause some strain. CSIS insistence on protecting its sources sometimes leaves the police wondering whether they are getting all the information they would like.

In our own examination, we found that the CT Branch is at its best in dealing with current threats. It is an operational branch and most of its intelligence products serve immediate operational purposes. The Branch also produces assessments of long-term trends in countries from which there is no immediate threat to Canada. While this is probably the least important product of the Branch, these assessments are not up to the standards of the intelligence produced by the Analysis and Production Branch, discussed in the next chapter.

The same unit which carries out research within the CT branch also prepares briefings for senior officials, notably the Director of CSIS. The briefing function, with its more immediate deadlines, tends to displace the intelligence function. We think it is good that

---

the Director meets personally with other parts of the intelligence community and naturally he must be well-briefed for such meetings. But we do not think that briefings and operational research co-exist well in the Research and Briefing Unit. Each has an important role in the CT Branch. We would like to see these roles expanded—and separated.

If the Director gets around, operational analysts in the CT Branch do not. They are given few opportunities to attend national or international meetings on terrorism. We think they should be given more opportunities to meet with their counterparts and colleagues in other countries so each understands the other's work better and, when events are developing quickly, there are personal as well as working relationships to help oil the machine.

## **Conclusion**

At the end of our study, we were broadly satisfied with the answers we found to the four questions we started with. We found that the CT Branch provides adequate protection to Canadians. It stays within the law. The *CSIS Act* provides a suitable framework, dividing CSIS's intelligence role from the law enforcement role of the police.

In the Counter-Terrorism Branch, CSIS is showing that it can gather information in a forward-looking manner which goes beyond supporting law enforcement activity.

In areas where the Branch has historically been weak, such as analysis, we discerned pronounced improvement. The areas where the need for further improvement is greatest are in long-term strategic analysis, which we discuss in the next chapter of this Annual Report.



---

---

---

---

## 6. From Information to Intelligence

---

Information is the raw material that CSIS works with. The finished product is intelligence—information sifted and arranged in such a way as to help users make the right decisions. CSIS has an Analysis and Production Branch (APB)\* whose job, in the words of the Operational Manual, is “to produce intelligence assessments in concert with the operational branches and facilitate the flow of information to the relevant decision makers in the Government of Canada”.

APB produces papers called *CSIS Reports*, each summarizing current intelligence on a single topic, organization or person, and special reports that go into more depth. It also contributes papers and information to the Intelligence Advisory Committee (IAC) and the Security Advisory Committee (SAC). These are the key subcommittees of the deputy-minister-level Interdepartmental Committee on Security and Intelligence (ICSI) which reports, in turn, to the Cabinet Committee on Security and Intelligence, headed by the Prime Minister. Overall, APB output exceeds 250 documents a year.

We conducted a review of the intelligence analysis and production process in APB in 1987-88. But CSIS is not alone in this field; the Departments of External Affairs and National Defence, to take the most obvious examples, have significant capabilities of their own, and many arms of the federal government make use of security intelligence. So our inquiries inevitably led us to consider CSIS's relationships with other agencies, both producers and users.

In carrying out the review, we met with APB staff at all levels—the Director General of the Branch, present and former section chiefs and a number of working analysts. We followed some draft *CSIS Reports* through the process, looked at work done for IAC and sat in on the deliberations of the APB Intelligence Production Committee. We also had discussions with other agencies that use CSIS intelligence, studied the training, experience and academic qualifications of APB analysts and reviewed the relevant scholarly literature. We drew on a user survey carried out by the Branch itself in 1987-88.

A full report is going to the Solicitor General for his consideration. This chapter reviews key findings and issues.\*\*

### The Intelligence Product

We adopted the distinction made by the Solicitor General's Independent Advisory Team between operational and strategic intelligence.\*\*\* *Operational intelligence* is “related to the investigation of particular activities considered threatening to the security of Canada”. It “relies heavily (but not exclusively) on investigative techniques, is usually short-term and is produced for specific consumers or for a specific purpose”. This is “case-oriented” intelligence, and CSIS itself is a major consumer as well as a major producer. Operational intelligence is the province of the operational branches of CSIS, Counter-terrorism and Counter-intelligence, and they have their own staff analysts.

---

\* Formerly called the Intelligence Assessments Branch (IAB).

\*\* APB also keeps a watching brief on low-level counter-subversion targets (see Chapter 3 above), but our study focuses on the assessment and production process as such.

\*\*\* *People and Process in Transition*, pages 18 and 39.

---

APB produces *strategic intelligence*. This intelligence “relies more heavily on research using information from all sources, tends to be longer term and more global in scope and is produced for an interdepartmental audience or for the government as an entity”. It “is evaluated in the context of other Canadian national interests”. Within the strategic category, we distinguish current from basic intelligence. *Current intelligence* focuses on events as they unfold and alerts decision-makers to potential emergencies. *Basic intelligence* is in-depth data on countries and subjects, which should help the government in the development of policy and in strategic decision-making.

To illustrate with the example of a meeting between two individuals suspected of being threats to the security of Canada, operational intelligence would determine that the meeting took place and report, if possible, what was said. Current intelligence would put the meeting in context—identifying what organization these people belong to, for example, and suggesting what this meeting may reveal about possible changes within the organization and its plans. Basic intelligence provides the larger context by assessing the capabilities, intentions and vulnerabilities of the organization.

Current intelligence accounts for most of APB’s production. This is reflected in comments by users that what *CSIS Reports* do is alert them to specific issues—weapons sales, for example. We see a gap; the government is not getting all the basic intelligence it needs. A steady stream of current intelligence reports can result in security intelligence being dealt with as a series of “flaps” rather than as an ongoing, long-term process.

## Setting Priorities

The reasons for APB’s emphasis on current intelligence can be found partly within CSIS itself. But the ultimate responsibility for determining intelligence requirements and setting priorities lies not with CSIS but with the government. It is a common criticism in the security intelligence field throughout the Western world that governments do not give their intelligence agencies clear enough direction, and this appears to be true in Canada.

In the absence of clearer direction from the government, a number of factors within CSIS have encouraged the emphasis on current intelligence. One stated by CSIS officials we spoke to is the inexperience of much of the APB staff. About half the Branch’s analysts are newcomers to security intelligence since CSIS was created in 1984, and they are cutting their teeth on short-term, current intelligence projects. More experienced analysts are deflected from basic intelligence production by the need to spend time guiding their juniors. This, we were told, will change as experience grows.

Perhaps so, but there are also entrenched institutional factors. For one thing, APB does not have a unit devoted solely to producing basic intelligence. More far-reaching is the influence of the operational branches over APB.

A major role in setting APB’s program is played by the operational branches through the Intelligence Production Committee (IPC) within CSIS. IPC is headed by the director general of APB, but the directors general of the operational branches have most of the votes. There is a higher level “executive” IPC of deputy directors which ought to be providing a

---

broad perspective, but it is largely inactive. It met only once in 1987. The director-general-level IPC (which is what we mean by "IPC" in the remainder of this chapter) has naturally filled the vacuum.

After determining where APB analysts will focus their attentions, IPC comes into the picture again at the end of the production process when it comments on the final draft of each report, may order revisions, and decides on distribution to client departments and agencies, to CSIS security liaison officers abroad and to friendly foreign security and intelligence agencies.

## Sources and Methods

Analysis relies on a number of sources—information gathered in investigations by operational branches, the security liaison officers, open information such as the mass media and publications by experts, the security and intelligence agencies of friendly countries, and other parts of the Canadian intelligence community.

The influence of the operational branches continues after a topic for analysis has cleared IPC. The APB analyst often works closely with a counterpart in the relevant operational branch. Much of the raw information used by the APB analysts is from operational sources. The operational officers often check the APB conclusions. The resulting paper sometimes goes to the director general of the operational branch for review before it reaches the APB analyst's own chief and the APB's own Review Committee.

A more subtle influence, at least for the immediate past and the immediate future, is that many of the APB analysts have less experience and less status than their operational counterparts. In addition, most APB analysts are attached to operational branches. They even have their offices in the quarters of the operational branches they work with instead of being all together, so the corporate culture they absorb from their surroundings is operational rather than analytical. In one section, the Chief's office is in a different building from the offices of most of the analysts under him.

We were glad to find that APB's reliance on open sources is growing. Readers of our annual reports will recognize maximum reliance on open information as one of our signature themes (see, e.g., page 17 of this Report). Our inspection of user data for 1986-87 and 1987-88 showed a 10-per-cent increase in APB requests for open data from the CSIS Information Centre.

We have also had occasion in the past (Annual Report 1986-87, page 23) to remark that CSIS might be too ready to accept information supplied by friendly agencies in other countries at face value. We were told in our APB review that analysts cast a critical eye on information from allies with axes to grind on specific issues. In addition, corroboration from other sources was a criterion in assessing information from other agencies; in theory, such information should not be accepted before it is confirmed elsewhere.

But confirmation is not always easy, and APB section chiefs do not have enough access to computer terminals that would let them double-check source documents. Incidentally, this and other inadequacies in physical arrangements are small but telling signs of inadequate



---

day-to-day attention at the top to the Branch's work. In our discussions with intelligence users, the point was sometimes raised that *CSIS Reports* did not always pay sufficient attention to Canadian implications. Other users, however, stated that APB efforts to put more emphasis on "Canadian considerations" are apparent.

As to analytical procedures, no models have been set by APB for its analysts to follow. IAC and SAC expect work done for them to be in a specified format. But, generally speaking, APB counts on each analyst to select a framework suitable to the matter in hand. We do not suggest methodological strait-jackets in which the facts are selected to fit the format instead of the format being shaped by the facts, but we are concerned that the absence of ground rules makes it difficult to assess analysts' work. A middle way needs to be found.

New APB analysts follow a special course at the Service's Sir William Stephenson Academy, but it focuses on operational analysis. It does not encompass political and strategic analysis. This is a gap that must be filled quickly. There is a consensus among APB managers that more specialized intelligence assessment training should be available, and we hope that discussions now underway will soon bear fruit.

### **Specialization**

We also have some concern about obstacles to the development of world-class expertise within APB over the years. The prevailing view within CSIS is that analysts should be generalists, not specialists. We see advantages in this approach. It lets the analysis function adjust more quickly to changing priorities. It encourages fresh thinking as a wide range of knowledge and experience are brought to bear on topics.

But these advantages are vastly outweighed in our view by the need for in-depth knowledge. Generalists are less likely, for example, to be attuned to the cultures of the group they are studying. They will be ill-protected from thinking in stereotypes and less able to pick out significant nuances.

The bias to generalization is more than a matter of attitudes within CSIS. It has strong organizational underpinnings that will perpetuate it indefinitely unless there is a clear and specific decision to encourage specialization.

Analysts rank in the "journeyman" IO-1 to IO-3 levels in the job classification scheme. Once they have reached the IO-3 level they may have difficulty moving into entry-level positions in the operational branches. Yet they can advance no further within APB unless they become managers rather than analysts. This eliminates the hope of higher pay and higher status as a reason to do the independent study that specialization requires under present circumstances. In addition, the present classification levels are not likely to attract specialists from other branches or from outside the Service.

We think that there should be senior—specialized—analysts classified above the IO-3 level. In this connection, we think APB could be a good place to locate suitable CSIS liaison officers when they come home from assignment abroad. Intelligence production could benefit greatly from their extensive experience. But they hold ranks well above IO-3, so APB is not now an attractive destination for them.



---

Two other institutional constraints on specialization are discussed in a broader context in Chapter 10, so we will simply mention them here. Members of CSIS are encouraged to remain publicly anonymous, so they seldom present papers at conferences. Indeed, the Branch does not have sufficient resources even to send analysts to conferences. (CSIS does, however, have an in-house program of seminars and presentations involving people from other parts of the security intelligence community, Canadian and foreign). Second, there are statutory obstacles to transfers and secondments between CSIS and the Public Service.

## Meeting User Needs

It is a welcome sign of Branch management's commitment to improving its product that it conducted an extensive survey of users in 1987-88. We found it a useful supplement to our own interviews with users. We are not as impressed with the user questionnaire circulated with each *CSIS Report* which invites superficial responses. We are also concerned that the Branch does not systematically evaluate its own work in light of subsequent events, and we urge that it start doing so.

Nonetheless, and despite some criticisms, the consensus within the security intelligence community is that the assessments provided by APB are getting better. We found that there was still too much description and not enough analysis, but APB's efforts to right the balance and to focus more on the "Canadian implications" section of its reports are also evident. APB acknowledges the justice of complaints that its conclusions need to be better substantiated.

Timeliness was one problem flagged by users; they said they were not getting *CSIS Reports* quickly enough. Urgent briefs and reports are distributed electronically for the sake of speed, but a degree of slowness is built into the system. Part of the blame must go to a cumbersome approval process for APB papers. As more analysts gain more experience, it should be possible to bypass the Review Committee composed of APB chiefs; each chief could take responsibility for the work of the section and send it directly to the IPC. At the least, the Review Committee needs to be given formal terms of reference.

Translation delays are another problem. A 1- to 3-page document takes no less than a week to translate. Documents of more than 20 pages require four weeks or more. APB could speed the process itself by following the common practice of sending an early draft to translation, so there are only revisions to be made when the document is in final form. However, as we have in other contexts, we also urge CSIS to make sure it has enough translators to meet the demands of government-wide official languages policy.

Some users said that the classification of *CSIS Reports* as SECRET limits their usefulness, since they could not be given without censorship or special dispensation to some people who could benefit from them but did not have the required security clearance. Liaison was also identified as a problem by some users; APB recognizes the need to brief users directly on some issues of special concern to them, to ensure that the implications of the intelligence provided are drawn out and that user needs are well understood.

---

## Options for the Future

Among our key findings were an emphasis on current rather than basic intelligence and, in the absence of clearer direction from the government, the great influence of the operational branches on APB. These two matters are related. The operational branches raise issues for analysis, influence its production through the information they provide and through formal reviews, and ultimately decide what will be circulated.

CSIS management needs to consider whether it wants to maintain the status quo, producing mainly current intelligence under strong operational influence, or give APB the resources and organization it needs to develop more basic intelligence. In either case, we believe that IPC should have proportionately fewer members from the operational branches and more from APB itself. Drawing on its perspective as a service to the government as a whole, APB needs to have more influence over its own analysis priorities and over the content of the intelligence that it disseminates.

Another option for consideration by the Government would be the creation of a separate assessment agency on the Australian model to produce basic intelligence. Such an agency would not replace APB, which would continue to produce current intelligence. The overlap with present Canadian structures would be more with IAC, though it acts as a clearing house and coordinator rather than as an intelligence producer.

When we visited Australia, we paid particular attention to the role of the independent Office of National Assessments (ONA) there. The Australian Security Intelligence Organization (ASIO), which corresponds with CSIS in Canada, collects and distributes information and analyses intelligence principally from an operational point of view. ONA is an assessor, not a collector, and it is an external agency, not an internal one. That is, it does not collect intelligence but uses intelligence and other information, including from open sources, to produce reports, appreciations and assessments, and it is directed not to the internal security of Australia but to international, political, strategic and economic matters of relevance to Australia.

Australian officials are convinced of the value of independent intelligence assessment. Away from, though not unaware of, the urgent demands of day-to-day operations, ONA can concentrate on long-term requirements. There is little temptation to expend resources on "data-driven" work—that is, analysing whatever happens to have been turned up through investigations by the collecting agencies. Studies are "need-driven". They must be directed to a clear objective and have at least the potential for leading to recommendations for specific government action. In fact, as a full member of the Secretary's Committee that serves the cabinet and also through its assessment of where problems are likely to arise or where available information is too sparse, ONA plays an important role in setting priorities for the collecting agencies, including the Department of Foreign Affairs and Trade, whose normal diplomatic reporting is a prime source of ONA's information. ONA is the institutional critic of the quality and quantity of information the collecting agencies provide.

---

ONA's access to expertise also impressed us. Most ONA analysts have post-graduate degrees and they rarely remain on staff more than five years, so there is a constant infusion of the latest knowledge and thinking from the worlds of scholarship and the professions.

We want to make it clear that we are not at this point recommending imitation of the Australian model. We have not had an opportunity to examine this matter thoroughly enough for that. We also recognize significant differences between APB's role in CSIS and ONA's role in Australia. But we believe a separate agency is an option the Government might consider if it shares our view that it needs more basic intelligence.

### **Summing Up**

Before CSIS was created in 1984, the history of assessment units in Canadian security intelligence was a record of failed starts. That has changed. We found that APB is moving more and more towards producing the kind of intelligence that SIRC believes the government needs.

Branch managers have taken important initiatives to ensure that their product becomes as good as it can be under present circumstances. We have mentioned the user survey, which was carried out well. Memoranda of understanding have been signed with the operational branches, to ensure that the division of responsibilities is well defined. APB has won the respect of the operational branches and, with it, the access it needs to sensitive information held by these branches.

However, APB can only go so far on its own. In particular, Service-wide personnel policies are an obstacle to hiring and developing specialists with an intimate understanding of the social and cultural backgrounds of CSIS targets. Service management's undoubted commitment in principle to analysis and production does not seem to be followed through day to day.

We believe that Canada will only get the best strategic intelligence possible when APB enhances its corps of professionals in order to produce policy-relevant analyses. They should draw on the whole range of information available to the government and rely less on the product of field investigations. If such a group does not fit within CSIS, the Government could consider creating one elsewhere.

---

---

---



---

## 7. Complaints

---

As we have already explained, we have a dual mandate under the *CSIS Act*—oversight and complaints. Paragraph 38(c) of the *Act* directs us to investigate complaints that anyone may make about the activities of the Service and complaints about the denial of security clearances in Public Service employment, in the supply of goods and services to the Government of Canada and in immigration and citizenship matters. We also investigate the security aspects of certain complaints lodged with the Canadian Human Rights Commission.

Summary case histories of investigations completed in 1987-88 can be found in Appendix B of this Report. In this chapter, we provide an overview and discuss current issues in the complaints process.

### The 1987-88 Cases

We took in 38 new complaints in 1987-88—exactly twice as many as the year before (see Table 3 below). Complaints about the denial of security clearances and about security considerations in immigration remained at 1986-87 levels, one and two respectively. Complaints about an intention to deny citizenship for reasons of national security or involvement in organized crime fell to one in 1987-88 from two the year before.

But the number of complaints under section 41 of the *Act* rose by a factor of 2.6. Section 41 provides that “any person” may lodge a complaint “with respect to any act or thing done by the Service”. We must investigate if three conditions are met—first that the Director of CSIS has already had a chance to deal with the matter, second that we are satisfied the complaint is not “trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith” and, finally, that there is no other avenue of redress under either the *CSIS Act* or the *Public Service Staff Relations Act*. These complaints numbered 34 in 1987-88, compared with 13 the year before.\* We also carried two such cases over from 1986-87.

There was no pattern in the nature of the section 41 complaints. The increase simply seems to reflect growing public awareness of our Committee and its work rather than any particular failing on CSIS’s part. Thirty complaints could be dealt with quickly; either they were clearly out of our jurisdiction or the complainant offered no factual base on which an investigation could proceed. We completed the investigations of two complaints. In neither did we find any wrongdoing by CSIS.

In one security clearance complaint, we recommended that the clearance be granted. It is too early to know whether our recommendation will be accepted. Among the citizenship cases, three files were closed before we completed our investigation, because CSIS withdrew its objections. We agreed in the fourth case that citizenship should be withheld. In immigration, we agreed with deportation of one individual and in a second case, which involved criminality, the file was closed before investigation was completed because the RCMP withdrew its objection to the individual’s entry into Canada.

---

\* In this discussion, we do not take into account more than 2,000 complaints made by CSIS employees in 1985-86 and 1986-87 about the official languages practices of the Service. These complaints have been dealt with through a special inquiry, which we published in 1986-87 under the title *Closing the Gaps*.



As can be seen in Table 3, we closed 39 complaint files in 1987-88. With 14 files carried over from the previous year and 38 new complaints, this left us at year-end with 13 files open. This is a manageable number—one less than we had at the same time a year earlier.

**Table 3. The Complaints Record, 1987-88**

	New complaints	Carried over from 1986-87	Closed	Carried over to 1988-89
Security clearances	1	1	1	1
Citizenship	1	7	4	4
Immigration	2	4	2	4
Section 41	34	2	32	4
Total	38	14	39	13

### Who Decides?

An issue of great long-term significance came to a boil in 1987-88 when the Federal Court of Appeal stated as *obiter dicta* in *Thomson v. The Queen* that deputy ministers are bound by our recommendations on security clearances in Public Service employment; when we conclude after investigation that a clearance has been unreasonably withheld, the deputy minister concerned must act on our recommendation to grant that clearance.\* Continued refusal could, the Court said, be justified by new information that came to light after our investigation was completed. But such a refusal could, of course, give rise to a new complaint for our adjudication.

However, no one expected that this would put an end to the question. Nor did it. For jurisdictional reasons, the same matter came before the Trial Division of the Federal Court for decision soon afterwards, and the ruling went the other way; deputy ministers are not bound by our recommendations, said Mr. Justice Dubé of the Trial Division.\*\* Now this decision is under appeal.

The matter arose in this way. Robert Thomson was the successful candidate in a competition for a position in the Department of Agriculture. The position required a security clearance at the SECRET level (now called Level II), so his appointment was conditional upon his receiving this clearance. After making inquiries at the request of the Department, CSIS recommended against clearance. A number of allegations against Mr. Thomson are

\* Unreported decision of the Federal Court of Appeal, March 7, 1988.

\*\* Unreported decision of the Federal Court of Canada Trial Division, June 15, 1988. This decision came down after the end of the year covered by this report, but we feel it is necessary to take note of it here; to do otherwise would give a very misleading picture of the situation.

---

on the record, including the fact he “leaked” at least one document that came his way when he worked for the Canadian International Development Agency some years ago. After consulting both his own officials and the Privy Council Office, the Deputy Minister denied the clearance and the offer of employment was withdrawn.

Mr. Thomson thereupon complained to us. In accordance with our normal procedures, two of us conducted an investigation. Mr. Thomson, the Department and CSIS were all represented by counsel. The conclusion was that Mr. Thomson “would be unlikely to release classified information if he were once again employed in a position with access to such material”. We recommended that Mr. Thomson be granted the SECRET clearance so he could take up the position. The Deputy Minister stood by his original decision, and Mr. Thomson applied for relief to the Federal Court of Appeal.

That was when the Court of Appeal said that the Deputy Minister did not have a choice in the matter: he was bound to follow our recommendation. But the Court did not have jurisdiction to set aside the Deputy Minister’s decision, as such orders are the prerogative of the Trial Division. Mr. Thomson accordingly turned to the Trial Division, bringing Mr. Justice Dubé’s ruling.

Until the Courts have ultimately disposed of this case it would be inappropriate for us to comment further on the merits of the legal issues involved.

## Disclosure

We have an on-going tug-of-war with CSIS over the disclosure of information to complainants. Recognizing the Service’s responsibility for guarding national security, we are always reluctant to give complainants information against its advice. But we have a responsibility to ensure that complainants know enough to make an informed response to allegations that have been made against them.

Section 46 of the *CSIS Act* sets out this duty with respect to the denial of security clearance in government employment and government contracts. It says we must give the complainant “a statement summarizing such information available to the Committee as will enable the complainant to be as fully informed as possible of the circumstances giving rise to the denial of a security clearance”. In principle, the complainant should have all the relevant information available to us, subject to the “as possible” limit. The principal constraint we accept in providing information to complainants is that CSIS sources must be protected from exposure. There are similar provisions with respect to citizenship and immigration complaints.

In both Australia and New Zealand we were told that disclosure is not a problem. The president of Australia’s Security Appeals Tribunal said that the Australian Security Intelligence Organization, which corresponds to CSIS in Canada, is generally cooperative about providing complainants with enough information to permit a full defence. In New Zealand, Sir Thaddeus Pearcey McCarthy, the Commissioner of Security Appeals, told us that he always gives complainants all the details of the allegations consistent with concealing sources.

---

Here in Canada, we have found that CSIS is overly cautious in its view of how much complainants can be told, and we have often had to take a strong stand. CSIS still finds this process disorienting. In one case, CSIS withdrew its objections to citizenship for an individual rather than have us reveal information that we thought the person needed to mount a reasonable defence.

---

# 8. Inside SIRC

---

Our operational activities in oversight and complaints have been described in the foregoing chapters. Still to come are chapters on two broad issues that transcend the daily grind—our work to foster informed public discussion of security and intelligence issues and, second, some matters that Parliament and Canadians may want to consider when the *CSIS Act* is reviewed in 1989. In this chapter we put some housekeeping details on the record.

## Our Work as Members of SIRC

Much of the day-to-day work of our Committee and much of the research is conducted, of course, by our staff. But we are all personally active in the oversight and complaints process. We meet as a Committee at least monthly to discuss issues and make key decisions. We work individually with staff on such projects as the counter-terrorism study reported in Chapter 5. Hearings on complaints are conducted by us in person, but with hearing panels usually of one or two Members established by the Chairman to spread the work around.

We continue to believe that there is value in having a part-time, all-party Committee like ours to provide oversight and investigate complaints. The tri-partisan nature of the process by which we are appointed under the *Act* is an assurance to Parliament and the public of impartiality. Yet it has not been an impediment to the collegial approach we have taken to our work. The fact we are not permanent officials is also valuable. Being active members of our communities in different parts of the country probably helps maintain the degree of detachment appropriate to an oversight body.

## Financial Report

Our 1987-88 spending is set out in Table 4.

---

**Table 4. SIRC Budget 1987-88**

---

Personnel		\$565,000
Salaries and wages	\$491,000	
Contributions to employee benefit plans	\$74,000	
Goods and services		\$661,000
Professional and special services	\$507,000	
Other	\$154,000	
Total operating expenditures		\$1,226,000
Capital expenditures		\$9,000
TOTAL		\$1,235,000

---

Source: 1988-89 Estimates, Part III

---

## Personnel

Our staff still stands at 13, headed by an executive secretary who directs all day-to-day operations. Other employees are a research director, two research officers and a research assistant, a senior complaints officer, an executive assistant who supports our research and complaints functions, an administration officer who doubles as registrar for our hearings and triples as coordinator of our responsibilities under the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, a records officer, a records clerk and three secretaries.



---

## 9. Need to Know

---

One of the most-used phrases in security and intelligence is *need to know*. In CSIS and its counterparts worldwide, information is relayed on a need-to-know basis. Each fact, each idea is imparted only to those who need it to carry out their work. Everyone else is kept in the dark. Thus the risk of leaks is lessened—and the circle of suspects is limited if a leak does take place.

There is another need to know—the public’s need to know what is being done in its name. Many details of security and intelligence work must, of course, remain secret for the obvious reason: publicity would arm democracy’s foes. But much can be told without danger to national security, and it should be told.

### Intelligence Directory

We mentioned last year that, when SIRC was created, we found many of our questions were not readily answered from available materials. For example, as newcomers to the world of intelligence, we wished for a comprehensive directory of federal agencies engaged in security and intelligence.

All the agencies helped us to compile that directory ourselves. It has proved useful for other newcomers, including CSIS recruits.

We have now produced an expurgated version for public consumption and are publishing it as Appendix C of this Report. We caution that it is purely descriptive; nothing in it is to be taken as an assessment of the various organizations it describes.

### Reaching Out

The directory is one example of a conscious effort to increase public understanding of security intelligence issues and to make CSIS’s work better known. The annual report is our major vehicle. We prepare it primarily to meet a statutory obligation, of course, but we are also conscious of the contribution it can make to informing Parliament, academic and other specialists, the media and (largely through the media) the Canadian people. In the absence of any other open source, it provides the only statistics available to Canadians generally on warrants granted to CSIS. It has let us keep debate going on issues like the use of open sources and targeting procedures.

The annual report forms the basis for appearances before Parliamentary Committees. During the year under review, we appeared before the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General on December 17, 1987 (with a second appearance shortly after the turn of the fiscal year, on April 14, 1988).

As explained in Chapter 2 above, we also make special reports to the Solicitor General, and some of these are made public. Our special report on *CSIS’ Use of its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement* was released in March, 1988 (see Chapter 3 above for a review of key findings). Last year, we published *Closing the Gaps*, an abridgment of our report to the Solicitor General on official languages practices and staff relations in the Service.

---

---

Another important vehicle for public information is our speaking engagements before interested publics. The Chairman, Ronald G. Atkey, delivered a paper on "Accountability for Security Intelligence Activity in Canada" on May 8, 1987, at the Osgoode Hall Law School conference on Domestic Security: Issues for Democracy. Jean Jacques Blais spoke with political science students at Carleton University in Ottawa last fall, while Paule Gauthier touched on the work of our Committee in an address to the Association of Federal Women Lawyers in January, 1988, and addressed the Political Science Department at Laval University in Quebec this spring. As the year ended, Mr. Blais was preparing an address on "the Political Accountability of Intelligence Agencies—Canada" to the 1988 conference of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies.

We are frequently in touch with the media, which look to us for information and background when security intelligence stories erupt. We held a news conference when our last Annual Report was tabled in June, 1987.

### Canadian Scholarship

We have also acted on the need we see for Canadian scholarship in security intelligence issues. So much of our knowledge and thinking about these matters in Canada has been based on the study of American and European experience.

Back in 1985, wanting to prepare ourselves for our responsibilities in launching SIRC, we sponsored a seminar where about two dozen scholars in relevant disciplines and other experts shared their knowledge and their perspectives with us. Some of the issues we discussed back then are still at the heart of our approach—our concern for striking a balance between the protection of fundamental freedoms and effective intelligence gathering, for example.

This year we participated in the sponsorship of two conferences. The Centre for Public Law and Public Policy at Osgoode Hall Law School put on a conference at York University May 8-9, 1987, on Domestic Security: Issues for Democracy, which we underwrote. Then we shared sponsorship, with the Office of the Inspector General, in a conference on Advocacy, Protest and Dissent at Queen's University in Kingston February 25-27, 1988. There is no need to review the proceedings of these conferences here as they are to be published—except to say that they made an important contribution to the goal of informed debate.

Members of our staff sometimes make individual contributions. One of our researchers presented a draft paper at an international colloquium staged at the University of Seville in Spain February 25-27, 1988.\*

He quarrels with the view that without media attention, terrorism would wither away. When, for example, authorities buckle under pressure to save innocent lives, sometimes in

---

\* M. Klein, *Terrorism and the Media: A Social Learning Approach*, a draft paper presented to the Ninth International Colloquium on the Brain and Aggression, University of Seville, February 25-27, 1988. Views expressed in this paper are the author's, not necessarily the Committee's, but we agree with the views cited in this Report.

---

the face of negative international publicity, terrorists are confirmed in their view that violence gets results. Bonding within the terrorist cell and the “heroic” standing that the individual terrorist enjoys among sympathizers also give terrorism a life of its own.

But modifying the behaviour of the immediate targets through aggression and violence is seldom the whole terrorist agenda. By courting media coverage, terrorists seek to spread their propaganda, to demoralize the public and the authorities, for example, or to appeal to new sympathizers and awaken potential recruits.

### **Media: Friend, Foe . . . or Both?**

Clearly the media play a key role in the contemporary rise and spread of terrorism and in the way individual acts of terrorism unfold. In general, the mass media are a positive force in fostering informed discussion of security and intelligence matters. There is no other institution in society with their reach and their ability to present issues in terms that most people can understand. But we are not blind to the problems that can arise in reporting on terrorism and on security intelligence generally. In the opening chapter of this Report, we commented on the atmosphere of suspicion that swept the Canadian media in the wake of some real CSIS problems, leading to some questionable reporting. And when terrorists earn points simply by making news, then reporting news about terrorists is a minefield.

Specific instances in Canada of conflict between the public’s right to know—which is served by the media—and legitimate security requirements have been documented by the Senate Committee on Terrorism and Public Safety.\* Instances abroad are well known—the “Beirut Syndrome”, for example, in which major media go along with terrorist conditions on the dissemination of information.

It is not realistic to expect the media to stop reporting on terrorism. It is not desirable, for the public needs to know how the game of politics is being played, whether by fair means or foul. But we readily endorse the observation in *Terrorism and the Media: A Social Learning Approach* that “it is important that reporters be sophisticated enough to realize when and how they are being manipulated by terrorist movements”. Sometimes the issue is simply one of timing: does the public need a breathless live report the minute the SWAT team moves into position or can it wait a few hours? Sometimes the issue is more complex: should reporters accept the role—as some Irish reporters have—of uncritical conduit for terrorist propaganda for the sake of the nuggets of exclusive information that come their way as a result?

### **Speaking Up for CSIS**

Another aspect of the public’s need to know is its need for a realistic picture of CSIS. We accept some responsibility. Our Executive Assistant stressed realism when she spoke to the Centre for Investigative Journalism at its 10th annual conference in Toronto, March 25-26, 1988. James Bond is fun but fiction, she said. “The truth would be better served if the

---

\* Senate of Canada, *Report of the Special Committee of the Senate on Terrorism and Public Safety* (Ottawa, Supply and Services Canada, 1987).

---

cloak-and-dagger symbol for espionage were changed to that of a typewriter and some 3x5 index cards.”

CSIS itself has a responsibility, of course. We have previously urged (Annual Report 1986-87, page 46) that it undertake a public relations campaign designed to foster an appreciation among Canadians of its role. We saw this primarily in staff relations terms, as a means of creating a positive corporate image to back up a shared sense of personal contribution to the security of Canada among all employees. But it would serve the goal of public information as well.

We particularly welcome the recent efforts of the Solicitor General to increase public awareness and understanding of the valuable work that CSIS does. Addressing the Confederation Club in Kitchener on April 21, 1988, for example, he revealed that as a result of information provided by CSIS more than a dozen foreign diplomats have gone home after their intelligence activities were uncovered and several more have been permanently expelled as *persona non grata*.<sup>\*</sup> On May 5, 1988, in an address to the Kiwanis Club of Vancouver, he said CSIS carried out 50,000 security checks for the Calgary Olympics, and no terrorist slipped through the screening process. This too is information Canadians should have.

---

<sup>\*</sup> After the end of the year under review, in June, 1988, a further example of such activity became public. We have had a preliminary briefing and, after further investigation, will comment in next year's annual report.



---

## 10. Five Years Later

---

In recent years, Parliament has provided, in some of the laws it passes, that they shall be reviewed within a set period of time. Section 69 of the *CSIS Act* is an example of this practice. It calls for “a comprehensive review of the provisions and operation of this Act” by a Parliamentary committee in 1989, five years after it came into effect.

In a democracy like ours, Parliament does not deliberate in a vacuum. Behind the debates of 1983 and 1984 lay the work of the McDonald Commission from 1977 to 1981 and a public discussion that can be traced back at least to the 1960s. As the Parliamentary spotlight turns on the *Act* again, the public has a voice. Experts will make their views known. So will others with a personal or professional interest in security intelligence. The media will report various views—and likely put forward some of their own.

We too plan to play a part. As close observers of CSIS since its creation, with full access to its files and an extra-bureaucratic standing that lets us speak out clearly within the limits imposed on us by considerations of national security, we feel a responsibility to share what we have learned. We have already made some suggestions in past annual reports. Looking ahead to 1989, we will have specific proposals for amendments in next year’s annual report.

But Parliament and the public will not want to enter the review process cold. So, setting housekeeping matters aside for the moment, we set out in this chapter some of the issues that we see. We generally phrase them as questions because we do not want to seem to close any options.

### Security Intelligence and Public Policy

The collection of information and its translation into intelligence is intended to serve Canada’s long-term strategic and policy interests. This is only possible if there is constant communication between those who develop policy and those who produce intelligence. Many authors have commented—not specifically speaking of Canada, rather of a common pattern in the Western world—that the consumers of security intelligence often do not know what is available or what could be produced while, conversely, the producers of security intelligence often do not know the issues on which the policy-makers need intelligence.

In Canada, the users of intelligence are as numerous as the arms of the government. They include the Cabinet and senior officials of all departments and agencies. There are also many producers of many kinds of intelligence—economic, foreign, military and security (see Appendix C of this Report). CSIS is only one player.

Another issue arises out of the excellent relations that CSIS—fortunately—has with sister agencies in friendly countries. Since Canada’s interests are similar to the interests of these countries, the intelligence that CSIS gets from them is mostly relevant to Canadian users. But CSIS must guard against adopting the outlook of these agencies at the expense of Canadian priorities.

In Chapter 6, we cite the Australian experience with an Office of National Assessment separate from the information gatherers in the intelligence agencies.



---

*Should there be a new mechanism responsible for bringing intelligence of all kinds together before it is delivered to those who write policy and make decisions?*

## **Security Intelligence and the Wider Community**

A certain isolation from society as a whole is a fact of life for security intelligence services everywhere. For reasons of national security, an intelligence service cannot have frank exchanges with the private sector, politicians, educators, the news media—not even always with other arms of government.

Elsewhere in government the situation is quite different. Many officials have come to public service from successful careers in business, the professions, non-profit organizations, trade unions, the media and every other imaginable field. Specialized tasks are contracted out to experts. There is movement of personnel among departments and agencies. Public servants attend conferences where they exchange views and information with people in the private and voluntary sectors. In these and other ways, public servants remain integrated with society as a whole and have opportunities to keep abreast of developments in society.

Security intelligence officers, on the other hand, usually enter the field at an early age and stay with it until retirement. In Canada, CSIS officers are not covered by the *Public Service Employment Act*, so they are not “public servants” in strict legal terms. This means that rotation between CSIS and other arms of the federal government is, for all practical purposes, next to impossible. CSIS officers seek to guard their anonymity and stay away from places like conferences where the nature of their work might become obvious. For all of these reasons, CSIS forgoes many potentially fruitful exchanges.

*Should the law be amended in such a way that the ability of staff to rotate between CSIS and other arms of the federal government is enhanced?*

*Would it be worth carrying out the extensive security clearances that would be required to allow outside experts to rotate through CSIS?*

## **The Dissemination of Intelligence**

The dissemination of intelligence under the control of CSIS is governed by section 19 of the *Act*, which does not contemplate disclosure outside government. We have already suggested (Annual Report 1985-86, page 45; Annual Report 1986-87, page 30), that there could be value in tipping individual Canadians when a voluntary organization they belong to is under, or risks coming under, clandestine foreign influence. It is not up to the Service to decide when members of the public should be told about foreign influence.

But it is not right that individual Canadians should, in all good faith, support and participate in the activities of foreign-influenced front groups whose covert objects are known to CSIS. Or that Canadian organizations with legitimate goals and methods should, in all good faith, become targets for infiltrators whose real aims as foreign agents are known to CSIS.

---

*Should there be provision for some government body with authority to decide when CSIS should convey security intelligence to members of the public?*

CSIS exchanges information with police and security agencies in Canada and abroad. We are told that care is taken to withhold intelligence from certain regimes that might make it a tool of oppression. However, CSIS has no comprehensive automated system for collating adverse personal information that it gives to police and other agencies. This is awkward for us, as we have an explicit duty under section 38 of the *Act* to monitor the provision of information to other agencies (see page 6).

*Should there be an explicit requirement on CSIS to maintain statistical records of information passed to foreign agencies?*

## Threats to the Security of Canada

The cornerstone of CSIS's mandate is the definition of threats to the security of Canada, found in section 2 of the *Act*. Two expressions in that section need clarification:

- *Foreign influenced*: At the extreme, this is plain; there can be no doubt that a person who takes a hostile government's money under the table in return for pressing its views on the Canadian public is foreign influenced in a way that represents a threat to the security of Canada. But the *Act* surely does not contemplate the kind of foreign influence that colours the opinion and the talk of many, virtually all, Canadians—the subtle influence of foreign advertising, of foreign books, films and television, and so on.
- *Detrimental to the interests of Canada*: We have found uncertainty about the meaning of this term an issue in dealing with certain complaints. Is it “detrimental to the interests of Canada” simply to do things (a) without acknowledging publicly that one is (b) acting on behalf of a foreign power. Or is there a third specific condition—that (c) actual harm can be shown to be done. We have asked for an independent legal opinion on the meaning of this term.

*Should the terms “foreign influenced” and “detrimental to the interests of Canada” be defined in the statute?*

The Solicitor General has directed CSIS to use only non-intrusive techniques in its investigations under paragraph 2(d), which covers activities which have sometimes been referred to as “subversion”. Any active investigation of these threats now requires the personal authorization of the Solicitor General. We have applauded these safeguards for lawful advocacy, protest and dissent (see Chapter 3, above). But they are only as strong as the commitment of the solicitor general of the day. What the present Solicitor General has ordered, a future solicitor general can rescind.

*Should the requirement for special authorizations to investigate people involved in neither espionage nor terrorism be provided for in the statute?*

---

## Security Clearances

Section 42 of the *Act* provides for review (the new Government Security Policy uses the word “redress”) where the deputy head of a department or agency denies federal employment to an individual or where a chance to sell goods or services to the federal government has been lost because an individual has been denied clearance.

But there are two situations in which an individual in the enterprise sector (whether public or private) has no access to effective review when an employment opportunity is denied because a clearance has been denied. One is where the individual is refused employment or is fired by a federal contractor to remove an obstacle to selling to the federal government.

The other is where no contract is involved. It is most easily explained with an example. Over the next few years, everyone with access to restricted areas in airports will require security clearance in which checks by CSIS play a key part. An airline pilot denied clearance will be unemployable. But no contract to supply goods or services to the federal government is involved. Rather, it is the airlines that use federal services. Yet the *Act* as now worded offers a pilot in this situation no effective review under section 42. The only avenues available would be a request for departmental reconsideration or an application to the courts.

We could hear certain aspects of such cases under section 41, which permits complaints “with respect to any act or thing done by the Service”, but we do not consider this an adequate substitute for a section 42 complaint.

For one thing, section 41 adds a step to the process by requiring that a complaint first be addressed to the Director of CSIS. This is appropriate in most cases. Where CSIS has erred through inadvertance, say, it should have a chance to set the matter right on its own. But a recommendation to deny a security clearance is presumably a deliberate, careful decision that is not likely to be changed by the Director.

More important, there is no explicit provision in the *Act* for disclosure to the complainant under section 41. Generally speaking, this makes sense. In section 41 complaints, it is ordinarily the complainant who has the allegations and CSIS that puts up the defence. Security clearance complaints are different. As discussed in Chapter 7 above, we have a duty to advise complainants under section 42 of the allegations against them so they can make an informed response during our investigation. There are similar provisions for disclosure in citizenship and immigration cases.

*Should there be a more effective remedy where an individual is denied employment with a private firm because a security clearance has been refused on the advice of the Service?*

The *Act* provides a remedy through our complaints process when there is “denial of a security clearance” (section 42). The word “denial” can be narrowly interpreted to mean “refusal”. That would open a loophole, because the authorities could effectively refuse a clearance without risking a complaint by letting the application sit indefinitely in the In basket, never formally rejecting it. We would likely take the position that “denial” should cover “unreasonable delay” as well as explicit refusal.



---

*Should “denial” be defined in the statute to include unreasonable delay as well as explicit refusal?*

## **CSIS Operations**

We have previously (Annual Report 1986-87, page 12) suggested that there might be value in making provision for emergency warrants. Getting a warrant is currently a 16-stage process. An elaborate process is in order. Limiting the use of intrusive powers is one of the keys to the *CSIS Act*; it should not be too easy for CSIS to get a warrant.

But sooner or later an operation is bound to be compromised because a warrant could not be secured quickly enough. We have sketched the scenario in which CSIS learns at the eleventh hour that a terrorist is stopping over briefly in Canada. An instant warrant might be needed so meetings that the terrorist held during the stopover could be monitored electronically. This is the kind of occasion when the current procedure might prove too cumbersome. We continue to gather statistics on the length of time it takes to obtain warrants following normal procedures.

The Director could be authorized, with the agreement of the Solicitor General in each case, to issue short-term, non-renewable warrants that would remain in effect just long enough to permit an application to the Federal Court—up to 96 hours, say. We would envisage an early report to our Committee whenever an emergency warrant was issued.

*Should the Director, with the agreement of the Solicitor General in each case, be authorized to issue short-term warrants in emergencies?*

## **Controls on Warrants**

Since the “mid-course correction” announced by the Solicitor General on November 30, 1987, the Service’s Warrant Review Committee has included a “devil’s advocate”—a lawyer, responsible to the Deputy Solicitor General, with a mandate to argue against each warrant application. This is one of a number of improvements in the process (see Chapter 3).

But our original proposal (Annual Report 1986-87, page 9), was that the devil’s advocate should argue before the Solicitor General (whose personal approval is required before CSIS can formally apply for a warrant) or the Federal Court (which grants or refuses warrants).

Having given the matter more thought in the intervening year, we now think that the Federal Court is the appropriate forum for the devil’s advocate. This seems to us the best substitute for the usual principle of natural justice—the requirement to hear both sides of an issue (*audi alteram partem*). In security cases, the target obviously cannot be directly represented in court; it would defeat the purpose of a wiretap, say, if the target were warned through warrant proceedings.

*Should statutory provision be made for a devil’s advocate in warrant hearings?  
Should this official appear before the Federal Court?*

---

Paragraph 21(4)(f) expressly gives judges of the Federal Court broad discretion to write conditions into warrants. In practice, there seem to be certain specific conditions that judges consider in each case. They ordinarily protect privileged solicitor-client communications, for example, by:

- Prohibiting the interception of communications at the office or residence of a solicitor or at any other place ordinarily used by a solicitor for the purpose of consulting clients. (This parallels the protection found in the *Criminal Code* for warrants issued to police.)
- Restricting the interception of calls between a target and the target's solicitor (or an employee of the solicitor) to those that the Director of CSIS or a regional director general determine are related to the threat to the security of Canada specified in the warrant.

We discussed this issue in some detail in our 1986-87 Annual Report (pages 19-20). The question we raised then remains.

*Should explicit statutory protection be given to confidential solicitor-client communications in security intelligence investigations? Behind that question lies a second: Should the statute include a checklist of limitations that judges of the Federal Court must consider when they grant a warrant?*

## Oversight

Under subsection 39(3) of the *Act*, the only information that CSIS can withhold from us is cabinet confidences. As we have already noted, only in Australia does an independent body like our Committee have such wide access to security intelligence files. The secrecy surrounding cabinet confidences has not been a problem in our day-to-day work.

However, it clearly limits the scope of the oversight we provide. We have no way of testing the Service's performance against the demands that Cabinet has made on it. We have no way of knowing whether "problems" we identify flow directly from Cabinet orders.

Those of us who have been members of cabinets see no good reason for the lack of Committee access to relevant decisions of Cabinet or for insistence on cabinet secrecy in this case. The doctrine of cabinet secrecy is based on the need to let ministers disagree within the cabinet room, then present a united front when the debate is over. So the secrecy of cabinet discussion and the documents on which it is based is crucial to the principle of cabinet solidarity. But cabinet decisions must be revealed to those responsible for implementing them. Once a decision is made, it becomes known to public service employees. But not to us.

*Should the Security Intelligence Review Committee have access to decisions of Cabinet relative to CSIS operations?*

Generally speaking, we rely on CSIS files for information. In the ordinary course of events, this is satisfactory. We have no reason to suspect CSIS of systematically trying to hide information from us. In an open society like ours, secrets have a way of surfacing eventually.



---

However, extraordinary circumstances could arise in which a member of CSIS felt it was necessary to bypass official channels to expose something believed to be wrong within the Service. We would hope that legitimate whistle-blowers would bring their stories to this Committee—in preference, especially, to telling them to the press. But the *Act* as written provides them no protection from discipline. In the United Kingdom, by contrast, a special official has been appointed to take “leaks” from members of the British Security Service (“MI-5”) and investigate them. Members who provide information to this official are not required to identify themselves.

*Should there be at least a statutory ban on prejudicial action against a member of the Service for conveying information to the Committee?*

Earlier in this Report (Chapter 3) we have said something of our protracted discussions with CSIS about the publication of warrant statistics. In this case we have come to a firm view:

*Parliament should consider amending the statute so as to require the publication of specified warrant statistics.*

### **Access to Information and Privacy**

We are not sure that the relationship between the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, on the one hand, and the *CSIS Act*, on the other, has yet been worked out with sufficient care. The Committee is, of course, aware of Parliament’s report *Open and Shut* of March, 1987.

*Should Parliament consider statutory amendments to reconcile access and privacy rights with the needs of national security?*

### **Basically Sound**

Having raised all these matters, we should say that we believe the *Act* is basically sound. Most of the time and in most ways, it works well as a framework for carrying out the five basic principles articulated by the McDonald Commission:\*

- The rule of law is paramount.
- The means of investigation must be proportionate to the gravity of the threat and the probability of its realization.
- The need for given investigative techniques must be weighed against the damage they might do to personal freedom and privacy or to valued social institutions.
- The more intrusive the technique, the higher the authority that must be required to approve its use.
- Except in emergencies, less intrusive techniques must be preferred to more intrusive techniques.

---

\* *Freedom and Security under the Law*, the Second Report of the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (Ottawa, 1981), pages 513-514.

---

A civilian agency whose mandate is spelled out in law rather than by executive order, with clear political and judicial control and independent review, remains the appropriate model for security intelligence in Canada.

---

# Appendix A

---

## Ministerial Direction to CSIS, 1987-88

1. Procedures for Ministerial Consultation
2. Ministerial Prerogative
3. Disclosure of Certain Types of Information
4. Conduct of Activities Involving Certain Foreign Authorities
5. Ministerial Review of Administrative Arrangements
6. (Repetition of earlier ministerial direction)
7. Interim Management Instructions
8. Implementation of Government Policy
9. Disclosure of Information on Ministerial Authority
10. Clarification of Ministerial Policy
11. Disclosure of Information to Canadian Authorities
12. CSIS Audit Activities
13. Retention of Information
14. Ministerial Notice in Relation to Administrative Matters
15. Retention of Certain Types of Information and Review of Operational Matters
16. Transfer of CSIS Equipment
17. Delegation of Authority
18. CSIS File Disposal
19. (Repetition of earlier ministerial direction)

---

---

---

---

# Appendix B

---

## Summary Case Histories of Complaints Dealt With by the Security Intelligence Review Committee, 1987-88

### Security Clearances

*1. Alleged Subversion:* A clearance was denied on the grounds of dishonesty because the individual failed to disclose full particulars of his past involvement in an organization regarded by CSIS as subversive, refused to give CSIS the names of others involved in this organization and, finally, allegedly falsified documents about his education and personal history.

The individual admitted during the Committee's investigation that he made a serious error in judgement when he misled CSIS in an interview about the extent of his involvement in the organization concerned. He explained that he "panicked". He also admitted that he was not completely frank in answering questions on a job application form; the information he provided was true, but it masked his involvement in the organization concerned. CSIS brought no evidence to support its allegation of falsification of documents.

The activities that gave rise to CSIS's concern about this individual had ceased five years before, and he had renounced his previous beliefs. The individual made mistakes, but his explanations were credible and his evidence before the Committee was open and honest.

CSIS and the employer also erred in this case. The Committee completely rejects the notion that refusal to name others has any place in a CSIS recommendation against granting a security clearance. The employer did not, as it should have under the Government Security Policy, give the individual a chance to respond to CSIS's allegations before the clearance was denied.

The Committee concluded that the complainant would be unlikely to act in a way that would pose a threat to the security of Canada and recommended that he be granted clearance.

### Citizenship

*2. Terrorism:* Citizenship was denied a landed immigrant because of a belief that he would engage in activities defined by paragraph 2(c) of the *CSIS Act* as a threat to the security of Canada—namely, "activities within . . . Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within . . . a foreign state".

CSIS presented compelling evidence that this individual was active in a terrorist organization. He admitted to criminal offences for which he had been convicted in Canada. There was no dispute, for example, that he had helped load an illegal shipment of arms. He tried to convince the Committee that he had become involved in this organization without realizing what he was getting into. But his vagueness and frequent memory lapses damaged his credibility.



---

The Committee found that denial of Canadian citizenship was justified because there were reasonable grounds to believe that this individual would remain a security threat.

*3. Objection Withdrawn:* Citizenship was denied to a landed immigrant because of his membership in an organization considered subversive by CSIS. As a result of change in the treatment of alleged subversion, announced by the Solicitor General on November 30, 1987, the objection to citizenship for this individual was withdrawn. The Committee thereupon closed its file. This individual has since become a Canadian citizen.

*4. Objection Withdrawn:* Except that it involves a different individual, this case is identical with the previous one in every significant detail.

*5. Objection Withdrawn:* In this case, CSIS withdrew its objection before the Committee began its investigation, so no details of the allegations are on the file.

## **Immigration**

*6. Criminality:* A deportation order was made against a landed immigrant on the basis of criminal intelligence reports indicating that he was involved in organized crime.

The RCMP presented strong evidence from a variety of sources demonstrating the complainant's involvement in extortion and threats on behalf of a criminal organization.

The complainant gave no oral evidence, although he was repeatedly urged to take advantage of his right to be heard. In a written submission he denied his involvement in organized criminal activity, but he did not deal in a substantial way with any of the RCMP's specific allegations. His counsel confined himself to challenging the Committee's jurisdiction and arguing that the Committee's procedures offended the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The Committee concluded that the deportation proceedings were justified.

*7. Objection Withdrawn:* An individual was denied entry to Canada because of RCMP allegations that he was involved in organized crime. But the RCMP withdrew its objection before the Committee began its investigation, so no details of the allegation are on the file.

## **Complaints under Section 41\***

*8. Alleged Harassment:* An individual complained that there was no foundation to CSIS's suspicion that he had given Canadian secrets to a foreign government. He further complained that CSIS had investigated in a way that affected his physical and mental well-being as well as his professional reputation.

---

\* In addition to the cases reviewed here, there were 30 complaints that were clearly out of the Committee's jurisdiction or in which the complainant offered no factual base on which an investigation could proceed. The complaints described here are those on which investigations were conducted and completed.

---

This individual had been seen taking money from a suspect official of the foreign government. The complainant, who was assisted by counsel, denied that he had betrayed Canadian secrets and he presented evidence to support his allegations of intrusive and illegal conduct by the Service.

The Committee concluded that CSIS had an obligation to carry out this investigation and that it had not made unreasonable or unnecessary use of its powers.

*9. Payment of a Source:* An individual who provided information to CSIS complained that he had not been paid as much as agreed upon. The dispute arose out of a misunderstanding. The Committee reviewed the situation and recommended a settlement. This recommendation was accepted by both parties.

---

---

---

---

# Appendix C

---

## The Intelligence Network in Canada

The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) is part of a network of federal agencies concerned with security and intelligence. Except for the RCMP, it is the part best known to the general public; it is a key part; but it is, nonetheless, only a part.

This appendix briefly catalogues the major constituents of the network. It is based on a paper prepared in 1987 for members of the Security Intelligence Review Committee, to help them explore CSIS's mandate by placing it in the context of the work done by other agencies.\* The Committee thought it would also be of interest to the public. Drastic trimming was required because much of the information in the original paper is secret. So the material presented here is by no means comprehensive. Much of it will be new to non-specialists, however.

The positions and agencies catalogued here are those that set priorities and that receive, produce, analyse and disseminate intelligence. By intelligence, we mean information in its finished form,\*\* which provides a basis for government action. The protection of assets (referred to here as "security services") is touched on only incidentally.

It must be stressed that this catalogue is purely descriptive; no evaluation of the positions and agencies named can be read into it.

### The Solicitor General

The Solicitor General is a central figure in the security intelligence network, responsible not only for CSIS but for the RCMP. He is assisted by the Deputy Solicitor General, by the Police and Security Branch within his Department and by the Inspector General.

With respect to CSIS, the Solicitor General has a number of responsibilities and powers under the *CSIS Act*. He issues written directions to CSIS on the conduct of both individual cases and entire classes of cases. His approval is required for each application CSIS makes to the Federal Court for a warrant to use such intrusive powers as wiretapping. His approval is also required for each agreement CSIS enters into with another agency—federal, provincial or foreign.

The Deputy Solicitor General assists and advises the Solicitor General. He coordinates the development of policy and is consulted extensively by the Director of CSIS. Under the direction of the Deputy Solicitor General, the Police and Security Branch initiates, develops and administers policies, operational directives and management systems on behalf of the Solicitor General. It also advises the Solicitor General on the activities of CSIS, the RCMP, federal and national law enforcement and counter-terrorism programs.

---

\* The Committee acknowledges the generous assistance of many officials who provided information although they were under no obligation to do so.

\*\* Analysts process raw information into intelligence by evaluating it for reliability and interpreting it to determine its meaning and significance. This is the stage in which processing (e.g., translation, photo interpretation, indexing) occurs as well as analysis.

---

# You Get Letters . . . A Glossary of Acronyms

---

- ARG** — Assessment Review Group; an ARG is a task force that reviews material prepared by a SARG before it is submitted to IAC.
- CCSI \*** — Cabinet Committee on Security and Intelligence.
- CSE** — Communications Security Establishment; Canada's signals intelligence agency.
- CSIS** — Canadian Security Intelligence Service.
- EIC** — Economic Intelligence Committee; an offshoot of IAC.
- IAC** — Intelligence Advisory Committee; with SAC, one of two principal subcommittees of ICSI; parent committee of EIC.
- ICSI** — Interdepartmental Committee on Security and Intelligence; a committee of deputy ministers that serves CCSI; its principal subcommittees are SAC and IAC.
- IG \*** — Inspector General; the Solicitor General's watchdog on CSIS.
- NSEU** — National Security Enforcement Unit; units within the RCMP that, among other things, ensure liaison with CSIS and with other police forces.
- PCO** — Privy Council Office; as the Cabinet secretariat, the nerve centre of government operations in all fields, including security and intelligence.
- RCMP** — Royal Canadian Mounted Police.
- SAC** — Security Advisory Committee; with IAC, one of two principal subcommittees of ICSI.
- SARG** — Specialized Assessment and Review Group; SARGs are IAC task forces that produce foreign intelligence reports as well as longer research papers on specific topics.
- SIRC** — Security Intelligence Review Committee; Parliament's and the public's watchdog on CSIS.
- TARC** — Target Approval and Review Committee; an internal CSIS body that decides who should be investigated and how intensively.

---

\* Rare; the full name is commonly used.



---

## Canadian Security Intelligence Service (CSIS)

The core mandate of CSIS is spelled out in section 12 of the *CSIS Act*—to “collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary, and analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada” and to “report to and advise the Government of Canada” on these matters.

CSIS’s two major operational branches are Counter-terrorism and Counter-intelligence. An Analysis and Production Branch draws on information from the operational branches and from other covert and open sources to produce intelligence for use in many parts of the government. Another major program is security screening for public servants and others who have access to sensitive information and other assets vital to national security.

Important coordinating roles within CSIS are played by the Executive Committee, the Operations Policy Development Committee and the Target Approval and Review Committee (TARC).

Because much of CSIS’s work must be done in secrecy, there are a number of controls on it. The role of the Solicitor General is discussed above. To use intrusive powers like wire-tapping, CSIS requires warrants from the Federal Court of Canada. The *CSIS Act* also provides for monitoring by two external watchdogs—the Security Intelligence Review Committee and the Inspector General.

### Inspector General

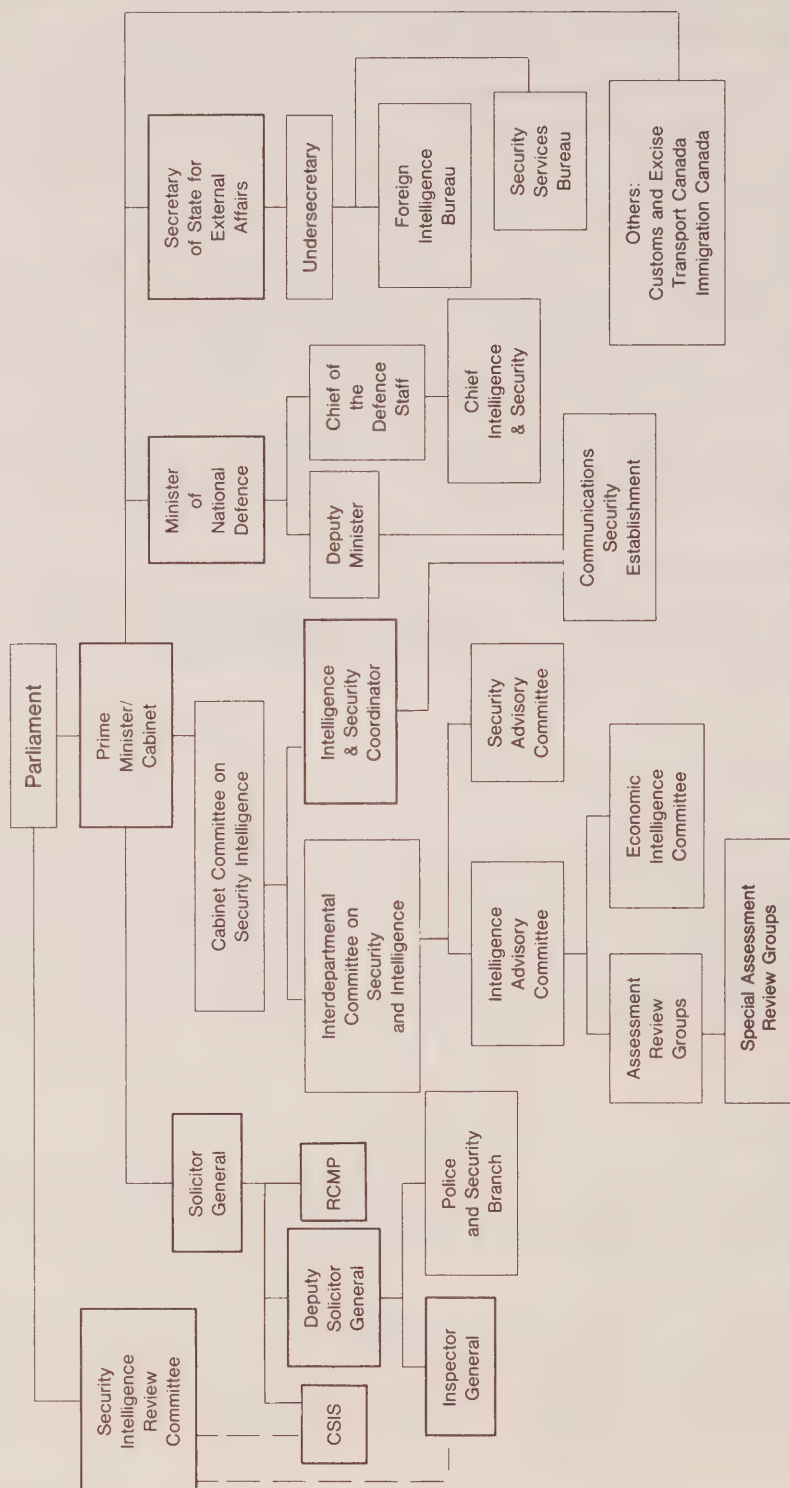
Reporting through the Deputy Solicitor General, the Inspector General is the Solicitor General’s watchdog on CSIS, monitoring CSIS operations, policy, guidelines and internal controls. The Inspector General reviews the secret annual report that the Director of CSIS makes to the Solicitor General and issues a certificate stating (a) whether he is satisfied with this report, (b) whether the Service has remained within the bounds set by the *Act* and by the Solicitor General’s instructions and (c) whether the Service has made “unreasonable or unnecessary” uses of its powers.

### Security Intelligence Review Committee (SIRC)

SIRC is Parliament’s and the public’s eye on CSIS. It is composed of five part-time members appointed by the Governor in Council after consultations between the Prime Minister and the leaders of opposition parties recognized in the House of Commons.

The Committee has a dual mandate spelled out in the *CSIS Act*—oversight and complaints. In its oversight role, SIRC monitors CSIS’s effectiveness with particular attention to ensuring that the Service does not make “unreasonable or unnecessary” use of its powers. SIRC also investigates complaints against CSIS and complaints about the denial of security clearances in public service employment, federal contracts, immigration and citizenship.

## At a Glance . . . Major Components of the Intelligence Network



**Notes:** a) For simplicity's sake, only the most direct lines of authority are indicated.

b) Positions and departments with major statutory responsibilities are indicated by darker boxes.

---

SIRC's annual report is tabled in Parliament and is available to the public. Some of the special reports that SIRC makes to the Solicitor General on specific topics are also made public.

### **Royal Canadian Mounted Police (RCMP)**

Part IV of the *CSIS Act* (the *Security Offences Act*) gives the RCMP primary responsibility for apprehending those who threaten the security of Canada or foreign diplomats in Canada. While CSIS pinpoints threats, the RCMP makes the arrests and assembles the evidence for the prosecution. The RCMP works closely with other police forces inside and outside Canada in carrying out this responsibility.

Through its National Security Enforcement Units (NSEUs), the RCMP exchanges information with CSIS and with other police forces on politically motivated crime, criminal activity by extremists, and other national security matters. NSEUs do not investigate specific offences but collect, coordinate and disseminate criminal intelligence. They are also responsible for issuing terrorist alerts and preparing threat assessments with regard to foreign diplomats in Canada and dignitaries from abroad visiting Canada.

The RCMP also provides a range of security related consultative and other protective services to senior officers of government, to foreign embassies and consulates, to dignitaries visiting Canada, at airports and elsewhere.

### **Transport Canada**

The security of the national transportation system—on land and water and in the air—and its readiness to cope with emergencies is largely the responsibility of Transport Canada. The accent on airport security has risen in recent years because of frequent terrorist incidents in terminals and aboard aircraft in many parts of the world.

A Director General, Security and Emergency Planning oversees the work of four branches concerned with (a) policy and planning, (b) security operations, (c) intelligence, communications security and training and (d) emergency planning and the "Situation Centre" that would be the coordinator of operations in an emergency. The Director General is also responsible for the work of regional security directors.

Among other responsibilities, the Intelligence, Communications Security and Security Training Branch (a) coordinates the collection, analysis and dissemination of intelligence information from other agencies and (b) provides intelligence digests in support of departmental objectives as well as (c) providing threat assessments relevant to the protection of the national transportation system.

### **Employment and Immigration Canada**

Immigration Canada's interests include (a) attempts by terrorists to use Canada as a haven, as a base of operations or for transit, (b) political and economic developments abroad that lead to international migration movements that could bring legal or illegal

---

immigrants to Canada and (c) immigration rackets, including the organized smuggling of people into Canada and the production, sale and use of fraudulent documents.

An Intelligence Division produces two kinds of intelligence, which it calls “strategic” and “tactical”. Under the tactical heading, it develops and takes part in the development of programs for detecting fraudulent immigration practices—for example, distributing copies of newly-discovered forgeries to ports of entry so officials there will know what to look for. Strategic intelligence includes background briefing papers, immigration studies and trend analyses regarding enforcement/control activities and the development of recommendations for improving legislation, policy and procedures.

There is also a Security Review and Special Category Division whose work cannot be described here for security reasons.

Immigration Canada circulates an advisory notice to CSIS and other agencies on each application for a visa or for permanent residence in Canada, so they have an opportunity to raise any security concerns about the individual concerned.

### **Revenue Canada (Customs and Excise)**

The security intelligence concerns of Customs and Excise are two-fold—“narco-terrorism” (drug trafficking aimed at raising money for terrorist operations) and illegal exports of defence and defence-related goods and technologies. Both these matters are dealt with by the Interdiction and Intelligence Division at headquarters and by Field Interdiction and Intelligence Units.

The headquarters Division gathers information on potential risks, the methods and routes used by offenders and other matters, and it produces both tactical intelligence for use in the field and strategic intelligence for senior management’s use in planning. It liaises with the customs services of other countries, with law enforcement agencies in Canada and with such international agencies as the Customs Cooperation Council and Interpol.

Under the Export Control Program administered by this Division, export shipments are inspected to ensure that strategic goods and technologies are not being exported contrary to the *Export and Import Permits Act*.

### **Department of External Affairs**

The Department has a Security Services Bureau whose responsibilities include developing and formulating policy for international cooperation against terrorism as well as providing a range of security services.

The Department of External Affairs has a Foreign Intelligence Bureau which collects and analyses information as a basis for providing intelligence to the Intelligence Advisory Committee (described below) as well as within the Department.



---

The Bureau has separate divisions for political and economic intelligence. Analysts are assigned on a regional basis (e.g., Middle East) or to global issues (e.g., nuclear proliferation). A third division interviews selected immigrants, defectors and Canadians who have lived in closed societies, to glean useful information not available from open sources. Such interviews are conducted only with the consent of the subject. The fourth division provides support for the rest of the Bureau.

### **Department of National Defence**

The Chief, Intelligence and Security is responsible for the collection, production and dissemination of defence intelligence, including scientific and technical intelligence, for the Canadian Forces. A Director General, Intelligence and a Director General, Security report to the Chief. The Director General, Security is responsible for security services in the Department and the Forces.

Under the Director General, Intelligence are five directorates—(a) Defence Intelligence, (b) Current Intelligence, (c) Imagery Exploitation, (d) Scientific and Technical Intelligence and (e) Intelligence Plans and Doctrines. The Director General, Intelligence also maintains contact with intelligence agencies in other countries.

### **Communications Security Establishment (CSE)**

CSE has a twin mandate—signals intelligence and the security of communications and data processing in federal agencies.

CSE provides a service of signals intelligence in support of Canada's foreign and defence policies based on the collection of foreign radio, radar and other electro-magnetic transmissions, and it distributes reports on what they reveal. It is responsible to the Minister of National Defence.

CSE's communications security role is to help federal agencies prevent unauthorized access to their telecommunications and electronic information processing. CSE also provides cryptographic key material and documentation to departments and agencies.

### **Coordinating Committees**

There are a number of direct links, formal and informal, among the various security and intelligence agencies. In addition, a series of committees is in place to provide coordination.

### **Cabinet Committee on Security and Intelligence**

At the centre of Canada's security intelligence network is the Cabinet Committee on Security and Intelligence. It is headed by the Prime Minister personally. Among its members



---

are ministers whose departments (a) make significant use of foreign and security intelligence, (b) are major gatherers or producers of intelligence or (c) are responsible for security operations. This Committee sets policy and determines the Government's security and intelligence priorities.

### **Privy Council Office (PCO)**

In this as in other domains, the Prime Minister and Cabinet are supported by PCO, which includes a Security and Intelligence Secretariat headed by the Intelligence and Security Coordinator responsible for (a) interdepartmental coordination and (b) ensuring that the Prime Minister and the Cabinet Committee get the information and advice they need.

### **Interdepartmental Committee on Security and Intelligence (ICSI)**

ICSI (pronounced "ick'-see") is headed by the Clerk of the Privy Council and includes deputy ministers of departments that are either major producers or major users of intelligence (or both), the Director of CSIS and the Commissioner of the RCMP.

Its responsibility is to develop proposals for the Cabinet Committee on Security and Intelligence. It has two principal subcommittees—the Security Advisory Committee (SAC) and the Intelligence Advisory Committee (IAC).

### **Security Advisory Committee (SAC)**

SAC is concerned with security matters which affect federal government departments. The Committee, on which CSIS sits as a member, is chaired by the Deputy Solicitor General. SAC is supported by a small secretariat.

The Committee has a role in formulating security policy that has interdepartmental scope. It advises ICSI on security requirements and priorities. It carries out some of its functions through sub-committees which study specific issues, such as protection of information and property and counter-terrorism.

### **Intelligence Advisory Committee (IAC)**

The IAC reflects the collective Canadian intelligence community. As such, the IAC members cooperate and coordinate the production of intelligence, drawing on research and analysis carried out by federal agencies, notably CSIS, the Department of External Affairs, the Department of National Defence and the Communications Security Establishment. Analysts meet in task forces called Special Assessment Review Groups (SARGs). Documents produced by SARGs are then reviewed by the Assessment Review Groups (ARGs) before being presented to IAC for final approval and dissemination.

The IAC chairman is the Intelligence and Security Coordinator in the Privy Council Office. CSIS is represented by the Director, with a designated alternate at the Deputy Director level.

---

An important subcommittee of IAC is the Economic Intelligence Committee (EIC), which directs the production of economic intelligence for IAC. CSIS is also represented on this subcommittee.

IAC also advises ICSI on policy issues such as intelligence needs and the coordination of intelligence programs and plans.

---

---

---

---

## Appendix D

---

### SIRC Staff on July 1, 1988

Maurice Archdeacon, Executive Secretary .....	990-6839
Danielle Blache, Senior Secretary .....	990-8442
Annie Demirjian, Executive Assistant .....	990-6319
Shirley Heafey, Senior Complaints Officer .....	993-4263
Arthur Graham, Director of Research .....	990-8051
Maurice M. Klein, Research Officer .....	990-8445
John M. Smith, Research Officer .....	991-9111
Joan Keane, Research Assistant.....	990-8443
Madeleine DeCarufel, Administration Officer and Registrar.....	990-8052
John Caron, Records Officer .....	990-6838
Roger MacDow, Records Clerk .....	998-5258
Diane Marion, Receptionist-Secretary .....	990-8441







Personnel du Comité au 1er juillet 1988

990-6839	Maurice Archdeacon, secrétaire exécutif.....
990-8442	Danielle Blache, secrétaire principale.....
990-6319	Annie Demirjian, adjointe exécutive.....
993-4263	Shirley Heafey, agent principal chargé des plaintes.....
990-8051	Arthur Graham, directeur de la recherche.....
990-8445	Maurice M. Klein, agent de recherche.....
991-9111	John M. Smith, agent de recherche.....
990-8443	Joan Keane, adjointe de recherche.....
990-8052	Madeleine DeCarufel, agent administratif et greffier.....
990-6838	John Caron, agent des dossiers.....
998-5258	Roger MacDow, commis des dossiers.....
990-8441	Diane Marion, secrétaire-réceptionniste.....



Il a pour tâche d'élaborer des propositions destinées au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements. Il se compose de deux sous-comités principaux : le Comité consultatif de la sécurité (CCS) et le Comité consultatif des renseignements (CCR)

#### *Comité consultatif de la sécurité (CCS)*

Le CCS, au sein duquel siège le SCRS, s'occupe de questions de sécurité qui touchent les ministères fédéraux. Présidé par le sous-solliciteur général, il est appuyé par un secrétariat restreint.

Le Comité joue un rôle dans la formulation de la politique de sécurité avec une envergure interministérielle. Il conseille le CISR sur les exigences et les priorités en la matière. Il exécute certaines de ses fonctions par l'entremise de sous-comités chargés d'étudier des dossiers précis tels la protection de l'information et de la propriété, et l'antiterrorisme.

#### *Comité consultatif des renseignements (CCR)*

Le CCR constitue le haut lieu canadien du renseignement. À ce titre, ses membres coordonnent la production de renseignements, puisant aux travaux de recherche et d'analyse exécutés par des organismes fédéraux, notamment le SCRS, les Affaires extérieures, la Défense nationale et le Centre de la sécurité des télécommunications. Les analystes forment des groupes de travail appelés groupes spéciaux d'examen des évaluations (GSEE). Les documents produits par ces groupes sont revus par des groupes d'évaluation (GEE) avant d'être remis au Comité pour qu'il les approuve et les diffuse.

C'est le coordonnateur de la sécurité et des renseignements du Bureau du Conseil privé qui préside le CCR. Le SCRS y est représenté par le directeur, de même que par un remplaçant désigné (niveau de sous-directeur).

Le Comité de renseignements économiques (CRE), important sous-comité du CCR, dirige la production de ce type de renseignements destinés au CCR. Le SCRS siège également au sein de ce sous-comité.

Enfin, le CCR conseille aussi le CISR sur des questions de principe comme les besoins en renseignements et la coordination des plans et programmes en la matière.

## *Centre de la sécurité des télécommunications (CST)*

Le mandat du Centre est double : les renseignements sur les transmissions et la sécurité des télécommunications et des traitements des données assurés aux organismes fédéraux. Le Centre fournit un service de renseignement sur les transmissions pour aider les politiciens et étrangers et étranger du Canada en captant les messages transmis par radios, radars et instruments électromagnétiques étrangers et distribue des rapports sur ce qu'ils révèlent. Il relève du ministre de la Défense nationale.

Le rôle du Centre en matière de services de sécurité de télécommunications consiste à aider les organismes fédéraux à empêcher les accès non autorisés à leurs télécommunications et au traitement d'information électronique. Le Centre fournit également aux ministères et organismes de la documentation et du matériel cryptographiques.

## **Comités de coordination**

Il existe un certain nombre de liens directs, officiels et officieux, entre les divers organismes de sécurité et de renseignement. De plus, une série de comités a été constituée afin d'assurer la coordination.

### *Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements*

Ce Comité du Cabinet se trouve au coeur du réseau du renseignement de sécurité au Canada. Dirigé par le Premier ministre lui-même, il réunit des ministres dont les ministères a) font un usage important de renseignements étrangers et de sécurité, b) constituent d'importants générateurs ou producteurs de renseignements ou c) sont chargés d'activités de sécurité. Ce Comité établit la politique et fixe les priorités du gouvernement en matière de sécurité et de renseignement.

### *Bureau du Conseil privé (BCP)*

Dans ce domaine, tout comme dans d'autres, le Premier ministre et le Cabinet reçoivent l'appui du BCP qui comprend un Secrétariat de la sécurité et du renseignement dirigé par le coordonnateur des Renseignements et de la Sécurité. Ce dernier est chargé a) de la coordination interministérielle et b) de l'information et des conseils dont le Premier ministre et le Comité du Cabinet ont besoin.

### *Comité interministériel de la sécurité et des renseignements (CISR)*

C'est le greffier du Conseil privé qui dirige ce Comité réunissant les sous-ministres des ministères qui sont d'importants producteurs ou d'importants clients du renseignement (ou les deux), ainsi que le directeur du SCRS et le commissaire de la GRC.



À l'administration centrale, la Division réunit les renseignements sur les dangers possibles, les méthodes et les voies de communication utilisées par les contrevenants et sur d'autres sujets qui feront l'objet de rapports de renseignement. Elle produit tant des renseignements tactiques destinés au service extérieur que des renseignements stratégiques à l'intention des cadres supérieurs en vue de la planification. Elle sert d'agent de liaison auprès des services douaniers des autres pays, des organismes d'exécution de la loi au Canada et d'autres organismes internationaux tels que le Conseil de coopération douanière et Interpol.

En vertu du Programme de contrôle des exportations qu'administre cette Division, les cargaisons destinées à l'exportation font l'objet d'une inspection afin de s'assurer que des biens et des techniques stratégiques ne sont pas exportés en infraction de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

### *Ministère des Affaires extérieures*

Le ministère est doté d'une Direction générale des services de sécurité qui est chargée d'élaborer et de formuler une politique visant la collaboration internationale contre le terrorisme, ainsi que la prestation d'une gamme de services de sécurité.

Au ministère des Affaires extérieures se trouve une Direction générale du renseignement extérieur qui réunit et analyse l'information qui servira à fournir du renseignement au Comité consultatif des renseignements (décrit ci-après) ainsi qu'au Ministère.

La Direction générale du renseignement extérieur comprend des divisions distinctes chargées du renseignement politique et du renseignement économique. L'affectation des analystes se fait selon la région (p. ex., le Moyen-Orient) ou des dossiers globaux (p. ex., la prolifération des armes nucléaires). Une troisième division interroge des immigrants choisis, des réfugiés politiques et des Canadiens qui ont vécu dans des sociétés fermées, afin de glaner de l'information utile qu'on ne peut obtenir des sources ouvertes. Ces entrevues n'ont lieu que sur consentement de la personne visée. La quatrième division assure le soutien administratif au reste de la Direction générale.

### *Ministère de la Défense nationale*

Le chef, Renseignement militaire et Sécurité, est chargé de planifier et de diriger la collecte, la production et la diffusion du renseignement de défense, dont les renseignements scientifiques et techniques, nécessaires aux Forces canadiennes. Relèvent du chef un directeur général, Renseignement militaire, et un directeur général, Sécurité. Le directeur général, Sécurité, est chargé des services de sécurité du Ministère et des Forces armées.

Le Directeur général — Renseignement a la responsabilité de cinq directions : a) Renseignements de défense, b) Renseignement de situation, c) Exploitation photographique, d) Renseignement scientifique et technique, et e) Renseignement (Plans et doctrine). Le directeur général — Renseignement entretient également des rapports avec les organismes de renseignement des autres pays.

Les préoccupations de Douanes et Accise en matière de renseignement de sécurité se pré-sentent sous deux aspects : le « terrorisme et les stupéfiants » (le trafic de drogues pour financer des activités terroristes) et les exportations illégales de biens et de technologies de défense ou associées à la défense. C'est, à l'administration centrale, la Division de la répres-sion de la contrebande et du renseignement et, à l'extérieur, les services de cette Division, qui s'occupent de ces domaines.

### *Revenu Canada (Douanes et Accise)*

Immigration Canada envoie des avis de consultation au SCRS et aux autres organismes au sujet de toute demande de visa ou de résidence permanente au Canada afin de pouvoir déceler toute préoccupation de sécurité au sujet de la personne en cause.

Il y a également une Division du réexamen des cas et des catégories spéciales dont le tra-vail, pour des motifs de sécurité, ne peut être décrit dans le présent rapport.

Une Division des renseignements produit deux genres de renseignements qu'elle qualifie de « stratégiques » et de « tactiques ». Sur le plan tactique, elle élabore des programmes ou prend part à leur élaboration afin de déceler les pratiques frauduleuses en matière d'immigra-tion, par exemple, elle distribue aux ports d'entrée des exemplaires de faux documents récemment découverts afin que les douaniers qui s'y trouvent sachent quoi chercher. Les renseignements stratégiques réunissent la documentation d'information, les études sur l'immigration et les analyses de tendances en matière d'activité d'exécution/de contrôle et la formulation de recommandations visant à améliorer les lois, les politiques et les métho-des.

Au chapitre du renseignement de sécurité, les intérêts d'Immigration Canada portent sur a) les tentatives déployées par les terroristes pour faire du Canada un refuge, une base d'acti-vité ou un relais, b) les événements politiques et économiques qui surviennent à l'étranger et qui entraînent des mouvements migratoires internationaux pouvant faire entrer des immigrants légaux ou illégaux au Canada et c) les activités louches d'immigration, dont l'entrée illégale orchestrée de personnes au Canada, la production, la vente et l'utilisation de fausses pièces d'identité.

### *Emploi et Immigration Canada*

La Direction des renseignements, de la sécurité des communications et du perfectionne-ment en sécurité a pour tâches, entre autres, a) de coordonner le rassemblement, l'analyse et la diffusion de renseignements émanant d'autres organismes et b) de rédiger des con-sultations de renseignements à l'appui des objectifs du Ministère, ainsi que c) d'évaluer les menaces contre la protection du réseau national de transport.

Un directeur général, chargé de la Sécurité et de la Planification d'urgence, surveille le travail de quatre directions qui s'occupent a) de la politique et de la planification, b) des opérations de sécurité, c) du renseignement, de la sécurité des communications et du per-fectionnement et d) de la planification d'urgence et du « coordinateur de contrôle des opé-rations » qui jouerait un rôle crucial advenant une situation d'urgence. Les directeurs régio-naux de la sécurité relèvent également du directeur général.

Le Comité exerce le droit de regard du Parlement et du public sur le SCRS. Il se compose de cinq membres nommés à temps partiel par le gouvernement en conseil après consultation du Premier ministre et des chefs des partis de l'opposition reconnus à la Chambre des communes.

Le double mandat que détient le Comité est énoncé dans la *Loi sur le SCRS* : le contrôle et les plaintes. En matière de contrôle, le Comité s'assure de l'efficacité du SCRS en accordant une attention toute particulière à ce que le Service n'utilise pas ses pouvoirs de façon « abusive ou inutile ». Il fait également enquête au sujet des plaintes formulées à l'endroit du SCRS ou portant sur le refus d'habilitation de sécurité dans les cas d'emplois dans la Fonction publique, de marchés de l'État, d'immigration et de citoyenneté.

Le rapport annuel du Comité est déposé au Parlement et le public peut l'obtenir. Certains des rapports spéciaux que le Comité remet au solliciteur général sur des sujets particuliers sont également rendus publics.

#### *Gendarmerie royale du Canada (GRC)*

La partie IV de la *Loi sur le SCRS* (la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*) confère à la GRC la responsabilité première d'arrêter les diplomates étrangers au Canada et les personnes qui menacent la sécurité du Canada. Le SCRS indique les menaces, mais c'est la GRC qui procède aux arrestations et réunit les preuves en vue des poursuites judiciaires. Dans l'exécution de cette responsabilité, la GRC oeuvre en étroite collaboration avec les autres corps policiers tant au Canada qu'à l'extérieur.

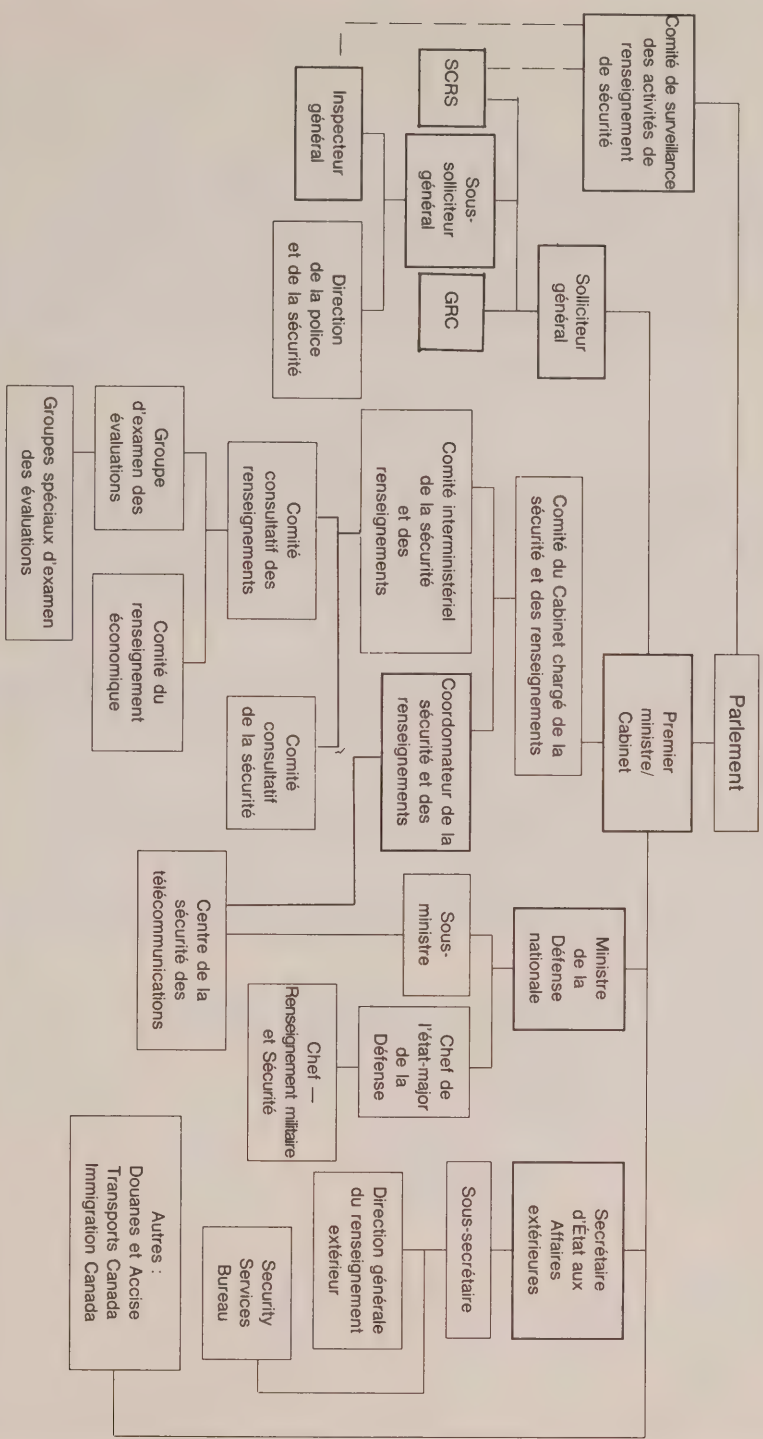
Au moyen de ses Groupes de la sécurité nationale (GSN), la GRC échange de l'information avec le SCRS et les autres corps policiers sur les crimes commis pour des motifs politiques, l'activité criminelle des extrémistes et toute autre question de sécurité nationale. Les Groupes ne font pas les enquêtes sur des délits particuliers mais réunissent, coordonnent et diffusent du renseignement criminel. Ils s'occupent également de diffuser des signalements de terroristes et d'évaluer les menaces que présentent des diplomates étrangers au Canada et des dignitaires étrangers qui visitent le Canada.

La GRC dispense également, aux aéroports et ailleurs, toute une gamme de services sécuritaires de consultation et d'autres genres de services en matière de protection aux hauts fonctionnaires de l'État, aux ambassades et aux consulats étrangers, et aux dignitaires qui visitent le Canada.

#### *Transports Canada*

La sécurité du réseau national de transport — sur terre, sur mer et dans les airs — et sa capacité de faire face aux situations d'urgence, en grande partie, relèvent de Transports Canada. L'accent sur la sécurité aux aéroports a pris de l'ampleur au cours des dernières années étant donné la fréquence des incidents terroristes dans les aéroports et à bord des avions dans plusieurs régions du globe.

# À vol d'oiseau . . . principaux éléments du réseau de renseignement



**Nota:** a) Par souci de simplicité, nous n'avons indiqué que les liens les plus directs sur le plan de la hiérarchie.  
b) Les boîtes noires indiquent les postes et les ministères occupant d'importantes responsabilités statutaires.



Le sous-solliciteur général dispense aide et conseil au solliciteur général. Il coordonne l'élaboration de la politique et est souvent consulté par le directeur du SCRS. Sous l'autorité du sous-solliciteur général, la Direction de la police et de la sécurité entreprend, élabore et administre les politiques, les directives administratives et les systèmes de gestion pour le compte du solliciteur général. Cette Direction conseille également ce dernier sur les activités du SCRS, sur la GRC, les programmes fédéraux et nationaux d'exécution de la loi et d'antiterrorisme.

### *Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS)*

L'article 12 de la *Loi sur le SCRS* énonce le mandat général de cet organisme : «recueillir, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyser et conserver les informations et renseignements sur les activités des menaces envers la sécurité du Canada, [...] de faire rapport au gouvernement du Canada et de le conseiller à cet égard».

Le Contre-espionnage et l'Antiterrorisme forment les deux grandes directions opérationnelles du SCRS. Une Direction de l'évaluation et de la production puise dans l'information fournie par les directions opérationnelles et auprès d'autres sources clandestines ou ouvertes pour produire du renseignement dont se serviront plusieurs services de l'État. Un autre programme important est celui des enquêtes de sécurité à l'égard des fonctionnaires et de toute autre personne qui ont accès à de l'information délicate ou à d'autres biens essentiels à la sécurité nationale.

Le Comité Exécutif, le Comité de la politique opérationnelle et le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) jouent des rôles importants de coordination au sein du SCRS.

Étant donné que le travail du SCRS doit s'effectuer dans le secret, il fait l'objet d'un certain nombre de contrôles. Nous avons déjà traité du rôle du solliciteur général. Pour employer des techniques d'intrusion telles que l'écoute téléphonique, le SCRS doit obtenir des mandats de la Cour fédérale du Canada. La *Loi sur le SCRS* prévoit également la surveillance par deux cibles externes : le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et l'Inspecteur général.

### *Inspecteur général*

L'inspecteur général, qui relève du sous-solliciteur général, exerce, pour le compte du solliciteur général, la surveillance sur le SCRS, au chapitre de ses activités, de ses politiques, de ses lignes directrices et de ses contrôles internes. L'inspecteur général reçoit le rapport annuel secret que le directeur du SCRS remet au solliciteur général et délivre un certificat attestant si a) il est satisfait dudit rapport, b) le Service a respecté les limites fixées par la *Loi* et par les directives du solliciteur général et c) le Service n'a pas utilisé ses pouvoirs de façon « abusive ou inutile ».



# Un sigle vous intrigue... Le lexique vous l'explique

<b>GEE</b>	— Le Groupe d'examen des évaluations; il s'agit d'un groupe d'étude qui revoit tout document rédigé par un GSEF avant qu'il soit déposé au CCR.
<b>CCSR*</b>	— Le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements.
<b>CST</b>	— Le Centre de la sécurité des télécommunications; il s'agit de l'organisme canadien chargé des renseignements sur les transmissions.
<b>SCRS</b>	— Le Service canadien du renseignement de sécurité.
<b>CRE</b>	— Le Comité de renseignements économiques, un rejeton du CCR.
<b>CCR</b>	— Le Comité consultatif des renseignements; avec le CCS, c'est l'un des deux principaux comités du CISR; c'est un comité homologue du CRE.
<b>CISR</b>	— Le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements; il s'agit d'un comité formé de sous-ministres au service du CCSR; le CCS et le CCR constituent ses principaux sous-comités.
<b>IG*</b>	— L'inspecteur général; il s'agit du haut fonctionnaire que le solliciteur général a chargé de surveiller le SCRS.
<b>GSN</b>	— Le Groupe de la sécurité nationale; il s'agit de groupes de la GRC qui sont chargés, entre autres choses, d'assurer la liaison avec le SCRS et les autres corps policiers.
<b>BCP</b>	— Le Bureau du Conseil privé; en sa qualité de secrétaire du Cabinet, c'est le centre nerveux des activités du gouvernement dans tous les secteurs, dont la sécurité et le renseignement.
<b>GRC</b>	— La Gendarmerie royale du Canada; il s'agit du corps policier qui détient les responsabilités premières en matière de ...
<b>CCS</b>	— Le Comité consultatif de la sécurité; il forme, avec le CCR, l'un des deux principaux sous-comités du CISR.
<b>GSEF</b>	— Le Groupe spécial d'examen des évaluations; ces groupes constituent des groupes de travail auxquels le CCR commande des rapports sur les renseignements étrangers, ainsi que des documents de recherche plus longs sur des sujets particuliers.
<b>CSARS</b>	— Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité; il s'agit de l'organisme qui, pour le compte du Parlement et du public, surveille le SCRS.
<b>CARC</b>	— Le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles; il s'agit d'un organisme interne du SCRS qui décide de l'objet et du degré de l'enquête.

Le réseau de renseignement au Canada

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) fait partie d'un réseau d'organismes fédéraux qui s'occupent de la sécurité et du renseignement. La GRC mise à part, c'est l'organisme le mieux connu du grand public; c'est un élément essentiel; mais, néanmoins, ce n'est qu'un élément.

La présente annexe décrit les principaux éléments qui composent le réseau de renseignement. Elle résume un document qui, produit en 1987 à l'intention des membres du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité afin de les aider dans leur étude du mandat du SCRS, situait cet organisme dans le contexte du travail effectué par d'autres organismes. \* Le Comité a pensé que le public serait également intéressé. Nous avons dû faire de profondes coupures parce que une grande partie des renseignements contenus dans le document original sont secrets. En conséquence cette annexe est en aucune façon exhaustive. Toutefois, une grande partie de son contenu sera nouveau pour les non-initiés.

Sont décrits dans la présente annexe les postes et les organismes qui fixent les priorités et qui reçoivent, produisent, analysent et diffusent des renseignements; quand nous parlons de renseignements, nous voulons dire informations dans sa forme finale \*\*, qui fournissent une base pour justifier l'action du gouvernement. La protection des biens (appelée ici «services de sécurité») y est abordée de façon accessoire. Nous tenons à souligner que la présente annexe est un document purement descriptif et qu'elle ne renferme aucune évaluation de postes ou d'organismes qui y sont nommés.

*Le solliciteur général*

Le solliciteur général est le personnage central du réseau de renseignement de sécurité, étant chargé non seulement du SCRS mais également de la GRC. Il est aidé dans son travail par le sous-solliciteur général, la Direction de la police et de la sécurité de son ministère et par l'Inspecteur général.

Le solliciteur général a, à l'égard du SCRS, un certain nombre de pouvoirs et de responsabilités aux termes de la *Loi sur le SCRS*. Il donne des directives écrites au SCRS sur la façon de traiter tant des affaires particulières que des catégories complètes de cas. Il doit approuver toute demande faite par le SCRS auprès de la Cour fédérale en vue d'obtenir un mandat pour employer certaines techniques d'intrusion telles que l'écoute téléphonique. Il doit également approuver toute entente intervenue entre le SCRS et un autre organisme, qu'il soit fédéral, provincial ou étranger.

- \* Le Comité tient à remercier de leur aide généreuse les nombreux fonctionnaires fédéraux qui lui ont fourni des renseignements sans obligation de leur part.
- \*\* Les analystes transforment les informations à la source en renseignements en évaluant leur fiabilité et en les interprétant pour déterminer leur signification. C'est le stade où il s'agit en même temps de traiter (c'est-à-dire traduire, interpréter des photos, répertorier) et d'analyser.



8. *Accusation de harcèlement* : Une personne s'est plainte que le SCRS la soupçonnait sans raison d'avoir livré des secrets canadiens à un gouvernement étranger. De plus, elle s'est plainte que l'enquête menée par le SCRS avait nui à son bien-être physique et mental, ainsi qu'à sa réputation professionnelle.

On avait vu cette personne recevoir de l'argent d'un fonctionnaire étranger suspect. Le plaignant, aidé d'un avocat, a nié avoir trahi des secrets canadiens et a présenté des éléments de preuve afin d'étayer ses accusations selon lesquelles le Service se serait conduit de façon illégale et aurait fait preuve d'ingérence.

Le Comité a conclu que le SCRS était tenu de mener cette enquête et qu'il n'a pas utilisé ses pouvoirs de façon irraisonnable ou inutile.

9. *Paiement d'une source* : Une personne qui a fourni de l'information au SCRS s'est plainte de n'avoir pas reçu tout le montant convenu. La dispute a éclaté à la suite d'un malentendu. Après examen de la situation, le Comité a recommandé le règlement. Les deux parties ont accepté cette recommandation.

\* En plus des affaires mentionnées dans le présent rapport, il y a eu 30 plaintes qui ne relevaient manifestement pas de la compétence du Comité ou dans lesquelles le plaignant se fondait sur aucun fait permettant de mener une enquête. Les plaintes décrites dans le présent chapitre sont celles pour lesquelles des enquêtes ont été menées et terminées.

une cargaison illégale d'armes. Elle a tenté de convaincre le Comité qu'elle avait été mêlée à cette organisation sans savoir dans quoi elle s'embarquait. Mais ses propos vagues et ses pertes fréquentes de mémoire ont entaché sa crédibilité.

Le Comité a reconnu que le refus de la citoyenneté canadienne était justifié parce qu'il y avait des motifs valables de croire que cette personne demeurerait une menace envers la sécurité.

3. *Opposition retirée* : La citoyenneté a été refusée à un immigrant reçu parce qu'il faisait partie d'une organisation jugée subversive par le SCRS. Suite à une modification apportée dans la façon de traiter les cas de subversion soupçonnée, annoncée par le Solliciteur général le 30 novembre 1987, et l'objection à ce que cette personne obtienne la citoyenneté a été retirée. Le Comité a donc clos le dossier. Cette personne est devenue depuis citoyenne canadienne.

4. *Opposition retirée* : Sauf qu'il s'agit d'une autre personne, cette affaire est semblable à la précédente dans ses moindres détails.

5. *Opposition retirée*: Dans le présent cas, le SCRS a retiré son opposition avant que le Comité n'entame son enquête; le dossier ne renferme donc aucune précision au sujet des soupçons.

## Immigration

6. *Criminalité* : Une ordonnance d'expulsion a été rendue envers un immigrant reçu à la suite de rapports de renseignements criminels révélant qu'il faisait partie du crime organisé.

La GRC a déposé des preuves solides émanant de diverses sources et attestant de la participation du plaignant à des activités d'extorsion et de menaces pour le compte d'une organisation criminelle.

Le plaignant n'a pas témoigné en personne, même si on l'a invité à plusieurs reprises à se prévaloir de son droit d'être entendu. Dans un témoignage écrit, il a nié sa participation à toute activité criminelle organisée, mais n'a pas réfuté de façon convaincante tous les soupçons précis avancés par la GRC. Son avocat s'est limité à contester la compétence du Comité et à prétendre que la façon de procéder de ce dernier portait atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le Comité a conclu que les formalités d'expulsion étaient justifiées.

7. *Opposition retirée* : L'entrée au Canada a été refusée à une personne parce que la GRC la soupçonnait de faire partie du crime organisé. Cependant, la Gendarmerie a retiré son opposition avant que le Comité n'entame son enquête; le dossier ne renferme donc aucune précision au sujet des soupçons.



Résumé des plaintes en matière de sécurité examinées par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, 1987-1988

Habitations de sécurité

1. *Activité subversive soupçonnée* : une habilitation de sécurité a été refusée pour des motifs de malhonnêteté parce que la personne avait omis de fournir tous les renseignements au sujet de sa participation passée à une organisation considérée comme subversive par le SCRS, avait refusé de donner au SCRS les noms des autres personnes en cause dans cette organisation et, finalement, avait supposément falsifié des documents au sujet de ses études et de ses antécédents.

Au cours de l'enquête menée par le Comité, la personne a reconnu avoir commis une erreur grave de jugement quand elle a induit en erreur le SCRS au cours d'une entrevue au sujet de son degré de participation à l'organisation en cause. Elle a expliqué avoir «cédé à la panique». Elle a également avoué n'avoir pas répondu de façon totalement franche aux questions figurant dans la formule de demande d'emploi; l'information fournie était vraie, mais elle cachait la participation à l'organisation en cause. Le SCRS n'a fourni aucune preuve pour étayer ses soupçons de falsification de documents.

Les activités qui avaient éveillé les soupçons du SCRS au sujet de cette personne avaient pris fin cinq ans auparavant et cette dernière avait abandonné ses convictions de l'époque. Cette personne a commis des erreurs, mais ses explications étaient plausibles et son témoignage devant le Comité était franc et honnête.

Le SCRS et l'employeur ont également commis une erreur dans cette affaire. Le Comité a rejeté complètement l'idée selon laquelle le refus de donner les noms des autres membres avait sa place dans une recommandation du SCRS s'opposant à une habilitation de sécurité. L'employeur n'a pas, comme l'y oblige la politique du gouvernement en matière de sécurité, donné à la personne la chance de réfuter les soupçons du SCRS avant que l'habilitation soit refusée.

Le Comité a conclu qu'il serait peu probable que le plaignant se comporte de manière à présenter une menace envers la sécurité du Canada. Il a recommandé de lui accorder l'habilitation.

Citoyenneté

2. *Terrorisme* : la citoyenneté a été refusée à un immigrant reçu parce qu'on croyait qu'il s'adonnerait au genre d'activités définies au paragraphe 2c) de la *Loi sur le SCRS* comme une menace envers la sécurité du Canada, à savoir, «les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique . . . dans un Etat étranger».

Le SCRS a déposé des preuves convaincantes selon lesquelles cette personne participait activement à une organisation terroriste. Elle a reconnu les délits criminels pour lesquels elle a été condamnée au Canada. Elle n'a pas contesté, par exemple, avoir aidé à charger

---

---

---

**Directives ministérielles données au SCRS, 1987-1988**

1. Dispositions en matière de consultations ministérielles.
2. Prérogatives ministérielles.
3. Divulgateion de certains types d'informations.
4. Conduite d'activités impliquant certaines administrations étrangères.
5. Examen ministériel de dispositions administratives.
6. (Répétitions de directives ministérielles antérieures).
7. Instructions pour la gestion interimaire.
8. Exécution de politiques gouvernementales.
9. Divulgateion d'informations en matière d'autorité ministérielle.
10. Clarification de politiques ministérielles.
11. Divulgateion d'informations aux autorités canadiennes.
12. Activités de vérification faites par le SCRS.
13. Conservation de renseignements.
14. Avis ministériel ayant trait aux questions administratives.
15. Conservation de certains types de renseignements et examen de questions opérationnelles.
16. Transfert du matériel du SCRS.
17. Délégation de l'autorité.
18. Mise au rebut des dossiers du SCRS.
19. (Répétition de directives ministérielles antérieures).

\* *La liberté et la sécurité devant la loi*, Deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Ottawa, 1981), pages 539-540.

Un organisme civil dont le mandat est énoncé dans une loi plutôt que dans un décret administratif, et qui est assujéti à un véritable contrôle politique et judiciaire et à un examen indépendant, demeure le genre d'organisme qui convient au renseignement de sécurité au Canada.

- Sauf dans les cas d'urgence, il faut utiliser les techniques de collecte de renseignements qui comportent le moins d'intrusion avant d'employer celles qui en comportent le plus.
- Plus une technique comporte d'intrusion, plus l'autorisation d'y recourir doit venir de haut.
- Le besoin d'employer diverses techniques d'enquête doit être mis en regard du tort que cela pourrait causer aux libertés civiles, ou à des institutions sociales précieuses.
- Le moyen d'enquête utilisé doit être proportionné à la gravité de la menace et à la probabilité de sa mise à exécution.
- La règle de droit doit être respectée.

Après avoir examiné toutes ces questions, nous devons d'affirmer que nous considérons la *Loi* fondamentalement bonne. La plupart du temps et dans la plupart des cas, elle sert de cadre utile à la mise en application des cinq principes de base énoncés par la Commission McDonald :\*

### Fondamentalement bonne

*Le Parlement devrait-il modifier les lois afin de concilier les droits à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels avec les nécessités de la sécurité nationale?*

Nous ne sommes pas sûrs que les rapports qui existent entre la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, d'une part, et la *Loi sur le SCRS*, d'autre part, n'ont pas encore été élaborés avec suffisamment de soin. Naturellement, le Comité est au courant du rapport du Parlement «Open and Shut» de mars 1987.

### Accès à l'information et protection des renseignements personnels

*Le Parlement devrait considérer si la Loi oblige la publication de statistiques sur des mandats précis.*

Au chapitre 3 du présent rapport, nous avons abordé nos entretiens prolongés avec le SCRS au sujet de la publication de statistiques sur les mandats. Dans ce cas nous avons déterminées que:

*liste des limites que les juges de la Cour fédérale peuvent imposer quand ils délivrent un mandat?*

## Contrôle

En vertu du paragraphe 39(3) de la *Loi*, les seuls renseignements que le SCRS peut nous refuser sont les renseignements confidentiels du Conseil privé. Comme nous l'avons déjà signalé, seule l'Australie possède un organisme indépendant à l'instar de notre Comité ayant un vaste accès aux dossiers de renseignements de sécurité. Dans notre travail quotidien, le secret frappant les renseignements confidentiels du Conseil privé ne nous a causé aucune difficulté.

Cependant, cette disposition limite manifestement la portée du contrôle que nous pouvons exercer. Nous n'avons aucun moyen de vérifier le rendement du Service face aux exigences du Cabinet. Nous n'avons aucun moyen de déterminer si les «difficultés» que nous avons relevées proviennent directement d'ordres émanant du Cabinet.

Ceux d'entre nous qui avons fait partie d'un Cabinet ne voyons aucune raison valable pour laquelle le Comité n'aurait pas accès aux décisions permanentes du Cabinet ou pour laquelle il y a insistance ou secret du Cabinet dans ce cas. Le principe du secret de Cabinet repose sur le besoin de permettre aux ministres d'exprimer leur désaccord dans la salle de réunion du Cabinet, puis de présenter un front uni une fois le débat terminé. C'est pourquoi le secret des débats du Cabinet et des documents sur lesquels ils portent est d'une importance cruciale à la solidarité ministérielle. Cependant, les décisions du Cabinet doivent être divulguées à ceux qui sont chargés de les mettre en oeuvre. Une fois prise, une décision est portée à la connaissance des fonctionnaires, mais pas à la nôtre.

*Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité devrait-il pouvoir consulter les décisions prises par le Cabinet au sujet des activités du SCRS?*

En règle générale, nous comptons sur les dossiers du SCRS pour obtenir des renseignements. Habituellement, cela suffit. Nous n'avons aucune raison de soupçonner le SCRS de tenter systématiquement de nous cacher des renseignements. Dans une société aussi libre que la nôtre, les secrets finissent toujours par s'éventer.

Cependant, des circonstances extraordinaires pourraient surgir où un membre du SCRS estimerait nécessaire de court-circuiter la filière pour dénoncer un travers qu'il a, estime-t-il, décelé dans le Service. Notre Comité serait l'endroit logique où ces dénonciateurs légitimes pourraient raconter leur histoire. Nous osons espérer que les dénonciateurs légitimes donneraient de préférence leurs histoires au Comité plutôt que de le dire à la Presse. Mais, la *Loi*, dans son libellé actuel, ne le protège pas contre toute mesure disciplinaire. Par contre, au Royaume-Uni, un fonctionnaire spécial a été nommé afin de recevoir les «fuites» des membres des services de sécurité («MI-5») et faire enquête. Les membres qui communiquent de l'information à ce fonctionnaire ne sont pas tenus de s'identifier.

*La Loi devrait-elle au moins interdire les représailles contre un membre du Service qui communique de l'information au Comité?*



*Devrait-on autoriser le directeur, avec l'assentiment du Solliciteur général dans chaque cas, à délivrer des mandats à court terme dans des situations d'urgence?*

## Contrôle des mandats

Depuis que le Solliciteur général a annoncé le 30 novembre 1987 une «réorientation à mi-mandat», le Comité d'examen des mandats, constitué par le Service, comprend un «avocat du diable», un avoué qui relève du sous-solliciteur général du Canada et qui est chargé de contester toute demande de mandat. C'est là une parmi un certain nombre d'améliorations apportées à cette activité (voir chapitre 3).

À l'origine, cependant, nous avions proposé (rapport annuel de 1986-1987, page 12) que l'avocat contesterait devant le Solliciteur général (dans les cas où l'approbation personnelle s'impose avant que le SCRS puisse officiellement demander un mandat) ou devant la Cour fédérale (qui accorde ou refuse les mandats).

Après avoir davantage réfléchi à la question au cours de l'année écoulée, nous pensons maintenant que la Cour fédérale est l'endroit idéal pour cet avocat. Cette formule nous semble celle qui remplace le mieux le principe courant de justice naturelle : l'obligation d'entendre les deux parties d'un litige (*audi alteram partem*). Dans les cas touchant à la sécurité, la cible ne peut manifestement pas être représentée directement devant le tribunal; cette façon de faire détruirait le but de, disons, l'écoute électronique, si la cible était prévenue grâce à la procédure en matière de mandat.

*La Loi devrait-elle renfermer des dispositions visant la présence d'un avocat du diable aux auditions en vue d'un mandat et ce fonctionnaire devrait-il composer avec la Cour fédérale?*

Le paragraphe 21(4)f) accorde explicitement aux juges de la Cour fédérale le libre arbitre d'inscrire des conditions dans les mandats. Dans la pratique, il semble y avoir certaines conditions particulières que les juges prennent en considération dans chaque cas. Elles visent ordinairement à protéger les communications privilégiées qui existent entre un avo-

cat et son client, à savoir, par exemple :

- L'interdiction d'intercepter les communications à l'étude ou à la résidence d'un avocat ou à tout autre endroit dont il se sert habituellement pour recevoir des clients. (Il s'agit d'une protection semblable à celle que l'on trouve dans le *Code criminel* au sujet des mandats délivrés à la police.)

- Limite de l'interception des appels téléphoniques entre une cible et son avocat (ou un employé de l'avocat) à ceux que le directeur du SCRS ou un directeur général régional déclare liés à la menace envers la sécurité du Canada précisée dans le mandat.

Cette question a été traitée de façon assez détaillée dans notre rapport annuel de 1986-1987 (pages 22-23). La question que nous avons alors soulevée demeure donc toujours.

*La Loi devrait-elle protéger de façon explicite, dans les enquêtes de renseignement de sécurité, les communications confidentielles entre un avocat et son client? Derrière cette question se cache une autre : la Loi devrait-elle donner une*

est une décision que l'on suppose réfléchie et délibérée et que le directeur ne modifiera vraisemblablement pas.

Qui plus est, la *Loi* ne renferme aucune disposition explicite obligeant à communiquer au requérant toute information réunie en vertu de l'article 41. Cette situation, en général, s'explique. Dans les cas de plaintes formulées en vertu de l'article 41, c'est habituellement le plaignant qui accuse et le SCRS qui se défend. Les plaintes en matière d'habilitation de sécurité sont différentes. Ainsi qu'en traite le chapitre 7, nous avons l'obligation d'informer les auteurs d'une plainte en vertu de l'article 42, des soupçons qui pèsent contre eux afin qu'ils puissent répondre de façon éclairée aux questions de notre enquête. Il existe des positions semblables au chapitre de la communication dans les affaires de citoyenneté et d'immigration.

*Un recours plus efficace s'impose-t-il dans le cas d'une personne privée d'un emploi dans une société privée parce que, sur l'avis du Service, une habilitation de sécurité lui a été refusée?*

La *Loi* prévoit, dans les cas de «refus d'une habilitation de sécurité» (article 42), un recours au moyen d'une plainte. Cependant, une interprétation trop stricte du mot *refus* pourrait créer un vide juridique puisque les autorités pourraient vraiment ne pas accorder une habilitation sans danger de plainte en laissant la demande dormir indéfiniment dans le panier des documents reçus, sans jamais la refuser catégoriquement. À notre avis, le mot «refus» devrait comprendre un délai «injustifié» tout comme une réponse explicite.

*La Loi devrait-elle comprendre un délai injustifié dans sa définition du mot «refus»?*

## Activités du SCRS

Nous avons déjà proposé (rapport annuel de 1986-1987, pages 14-15) que des dispositions visant des mandats d'urgence pourraient présenter une certaine valeur. L'obtention d'un mandat comporte actuellement 16 étapes. Une façon élaborée de procéder s'impose. Une des caractéristiques de la *Loi sur le SCRS* consiste à limiter l'emploi de pouvoirs d'intrusion; le SCRS ne devrait jamais pouvoir obtenir trop facilement un mandat.

Mais, tôt ou tard, une opération risquée d'être compromise parce qu'on n'aura pas pu obtenir assez rapidement un mandat. Prenons le scénario où le SCRS apprend à la onzième heure qu'un terroriste fera un court arrêt au Canada. Un mandat instantané pourrait s'imposer afin de pouvoir surveiller électroniquement les réunions que tiendra le terroriste durant l'arrêt. C'est le genre de cas où la façon actuelle de procéder peut se révéler trop lourde. Nous continuons de tenir des statistiques sur le temps qu'il faut pour obtenir des mandats en suivant la façon normale de procéder.

Avec l'assentiment du Solliciteur général dans chaque cas, le directeur pourrait être autorisé à délivrer des mandats à court terme, non renouvelables, qui demeureraient en vigueur suffisamment longtemps pour permettre d'adresser une demande à la Cour fédérale: jusqu'à, disons, 96 heures. Nous envisagerions que tout mandat délivré d'urgence fasse l'objet, le plus tôt possible, d'un rapport à notre Comité.

Nous pourrions étudier ces affaires en vertu de l'article 41 qui permet d'entendre les plaintes «contre des activités du Service», mais nous n'estimons pas qu'il s'agit d'une alternative convenable à une plainte formulée en vertu de l'article 42.

D'une part, l'article 41 ajoute une étape au processus en stipulant que la plainte doit d'abord être présentée au directeur du SCRS. Cette façon de procéder convient dans la plupart des cas. Ainsi, si le SCRS a commis une erreur par inadvertance, il doit pouvoir, disons, se rattraper. Mais une recommandation visant à refuser une habilitation de sécurité

Mais il y a deux cas où une personne du secteur des affaires (publiques ou privées) n'a pas droit à une révision véritable lorsqu'une possibilité d'emploi lui a été refusée parce qu'elle n'a pas obtenu une habilitation de sécurité. La première, c'est lorsqu'elle se voit refuser un emploi ou est congédiée par un entrepreneur fédéral pour supprimer un obstacle à un contrat de vente au gouvernement fédéral.

Dans l'autre cas, aucun marché n'est en cause. Un exemple l'illustrera plus facilement. Dans les prochaines années, quiconque veut avoir accès aux locaux interdits d'un aéroport devra détenir une habilitation de sécurité assujettie à des vérifications pour lesquelles le SCRS joue un rôle primordial. Un pilote de ligne qui n'a pu obtenir d'habilitation ne pourra exercer son emploi. Cependant, aucun marché de fourniture de biens ou de services au gouvernement fédéral n'est en cause. Il s'agit plutôt de lignes aériennes qu'utilisent les services fédéraux. Cependant, la Loi, dans son libellé actuel, n'offre aux pilotes qui vivent parallèle situation aucune possibilité véritable de révision en vertu de l'article 42. Les seuls recours possibles seraient une demande de révision départementale ou une demande aux Cours.

L'article 42 de la Loi prévoit la révision (la nouvelle politique du gouvernement en matière de sécurité utilise le mot «redressement») lorsque l'administrateur général d'un ministère ou d'un organisme refuse un emploi fédéral à une personne ou lui fait perdre la possibilité de fournir des biens ou des services au gouvernement fédéral en raison d'une habilitation de sécurité refusée.

## Habilitations de sécurité

*La Loi devrait-elle exiger des autorisations spéciales pour faire enquête sur des gens soupçonnés d'espionnage ou de terrorisme?*

Le Solliciteur général a demandé au SCRS de n'employer que des techniques discrètes dans les enquêtes qu'il mène en vertu de l'alinéa 2d), visant des activités qualifiées globalement de «subversives». Toute enquête active au sujet de ces menaces exige maintenant l'autorisation personnelle du Solliciteur général. Nous avons applaudi à ces mesures de protection visant la défense d'une cause, la protestation et la manifestation d'un désaccord dans les règles de droit (voir chapitre 3). Mais la force de ces mesures n'a d'égal que l'engagement du Solliciteur général du jour. Ce que le Solliciteur général actuel peut ordonner, un autre, demain, peut le casser.

*La Loi devrait-elle définir les expressions «influencé par l'étranger» et «préjudiciable aux intérêts du Canada»?*



laissé entendre (rapport annuel de 1985-1986, page 55, rapport annuel de 1986-1987, pages 34-35) que l'on aurait peut-être intérêt à alerter les Canadiens membres d'organismes bénévoles qui subissent ou sont en danger de subir une influence étrangère clandestine. Il n'est pas du ressort du Service de décider quand il faudrait informer des membres du grand public au sujet de l'influence étrangère.

Cependant, il est inadmissible que les Canadiens accordent, en toute bonne foi, leur appui et leur participation à des activités de groupes de façade sous influence étrangère dont les desseins camouflés sont connus du SCRS. Il est également inadmissible que des organismes canadiens aux objectifs et aux méthodes légitimes deviennent, en toute bonne foi, la cible d'agents étrangers d'infiltration dont les buts véritables sont connus du SCRS.

*Devrait-il y avoir des dispositions créant un organisme gouvernemental doté du pouvoir de décider quand le SCRS doit communiquer des renseignements de sécurité à des membres du grand public?*

Le SCRS échange de l'information avec des organismes de police et de sécurité au Canada et à l'étranger. Nous avons appris que l'on prend soin de cacher des renseignements à certains pays où le régime en place pourrait s'en servir comme moyen d'oppression. Cependant, le SCRS ne possède aucun système de consignation des renseignements personnels défavorables qu'il communique à la police et à d'autres organismes. Cette situation nous semble incongrue, puisque l'article 38 de la Loi nous oblige explicitement à surveiller la communication de renseignements à d'autres organismes (voir page 6).

*Devrait-on exiger explicitement du SCRS de tenir des dossiers statistiques de l'information communiquée aux organismes étrangers?*

## Menaces envers la sécurité du Canada

La pierre d'angle du mandat du SCRS se trouve dans la définition des menaces envers la sécurité du Canada, à l'article 2 de la Loi. Deux expressions dans cet article exigent des éclaircissements :

- *Influencé par l'étranger* : Dans son sens strict, cette expression est très claire; il ne fait aucun doute qu'une personne qui accepte en cachette de l'argent d'un gouvernement étranger pour faire adopter le point de vue de ce dernier par le public canadien s'adonne à une activité influencée par l'étranger d'une façon qui constitue une menace envers la sécurité du Canada. Mais la Loi ne tient certes pas compte du genre d'influence étrangère qui teinté les opinions et les discours de plusieurs, presque tous les Canadiens, — l'influence subtile de la publicité étrangère, de la littérature, de la télévision et des films étrangers, etc.

- *Préjudiciable aux intérêts du Canada* : Nous avons relevé une certaine imprécision dans la signification de cette expression qui revient dans l'étude de certaines plaintes. Est-il «préjudiciable aux intérêts du Canada» d'accomplir certaines choses (a) sans reconnaître publiquement qu'une personne (b) est à la solde d'une puissance étrangère. Ou existe-t-il une troisième condition particulière selon laquelle (c) il faut prouver qu'un dommage réel a été causé. Nous avons demandé un avis juridique indépendant au sujet de la signification de cette expression.

L'article 19 de la *Loi* régit la communication de renseignements détenus par le SCRS et cet article ne prévoit pas la divulgation à l'extérieur du gouvernement. Nous avons déjà

## La communication de renseignements

*Vaudrait-il la peine de mener une enquête poussée requise pour le triage sécuritaire pour permettre à des spécialistes de l'extérieur d'être muets au SCRS?*  
*Devrait-on modifier la loi pour faciliter les mutations entre le SCRS et les autres services du gouvernement fédéral?*

Par ailleurs, les agents de renseignement de sécurité débutent habituellement dans ce domaine à un âge assez jeune et y demeurent jusqu'au moment de leur retraite. Au Canada, les agents du SCRS ne sont pas régis par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, n'étant donc pas des «fonctionnaires» au sens juridique strict du terme. Donc, pour toutes sortes de raisons pratiques, il est quasi impossible d'obtenir de mutations entre le SCRS et d'autres services du gouvernement fédéral. Les agents du SCRS souhaitent conserver l'anonymat et évitent les endroits tels que les conférences où la nature de leur travail pourrait être dévoilée. Pour toutes ces raisons, le SCRS s'interdit nombre de possibilités d'échange qui pourraient être enrichissantes.

Devrait-on modifier la loi pour faciliter les mutations entre le SCRS et les autres services du gouvernement fédéral? Pour toutes ces raisons, le SCRS s'interdit nombre de possibilités d'échange qui pourraient être enrichissantes. Par ailleurs, les agents de renseignement de sécurité débutent habituellement dans ce domaine à un âge assez jeune et y demeurent jusqu'au moment de leur retraite. Au Canada, les agents du SCRS ne sont pas régis par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, n'étant donc pas des «fonctionnaires» au sens juridique strict du terme. Donc, pour toutes sortes de raisons pratiques, il est quasi impossible d'obtenir de mutations entre le SCRS et d'autres services du gouvernement fédéral. Les agents du SCRS souhaitent conserver l'anonymat et évitent les endroits tels que les conférences où la nature de leur travail pourrait être dévoilée. Pour toutes ces raisons, le SCRS s'interdit nombre de possibilités d'échange qui pourraient être enrichissantes.

## Le renseignement de sécurité et la communauté canadienne

*Faudra-t-il instaurer un nouveau mécanisme chargé de réunir des renseignements de toutes sortes avant de les communiquer à ceux qui rédigent les politiques et prennent les décisions?*

Au chapitre 6, nous avons mentionné l'expérience de l'Australie au sujet de l'*Office of National Assessment* qui est un organisme distinct de ceux qui réunissent des renseignements étrangers et intérieurs. Faudra-t-il instaurer un nouveau mécanisme chargé de réunir des renseignements de toutes sortes avant de les communiquer à ceux qui rédigent les politiques et prennent les décisions? Pour les clients canadiens. Cependant, nous avons parfois soupçonné le SCRS d'adopter trop rapidement le point de vue de ces organismes au détriment des priorités canadiennes.



Au cours des récentes années le Parlement a prévu que certaines des lois qu'il passe seront revues dans un certain délai. L'article 69 de la *Loi sur le SCRS* pourrait être qualifiée de vedette, prévoit « un examen complet des dispositions et de l'application de la Loi », par un comité désigné ou constitué par le Parlement, en 1989, cinq ans après son entrée en vigueur.

Dans une démocratie telle que la nôtre, les délibérations du Parlement ne se font pas sans travail de recherche préalable. Derrière les débats de 1983 et de 1984 se trouvent les travaux de la Commission McDonald qui ont duré de 1977 à 1981 et un débat public qui remonte aussi loin qu'à 1960. Au moment où les feux du Parlement s'orientent à nouveau sur la *Loi*, le public a voix au chapitre. Les spécialistes feront connaître leurs points de vue, ainsi que d'autres qui détiennent un intérêt personnel ou professionnel dans le renseignement de sécurité. Les médias nous feront connaître divers points de vue et, probablement, certains des leurs.

Nous avons également l'intention de jouer un rôle dans ce débat. En notre qualité de surveillants du SCRS depuis sa création, grâce à l'accès total à ses dossiers et grâce à notre situation de service supplémentaire qui nous permet de parler franchement dans les limites imposées par les questions de sécurité nationale, nous nous estimons tenus de partager ce que nous avons appris. Nous avons déjà formulé certaines propositions dans les rapports annuels des années passées. En vue de 1989, nous formulerons des propositions particulières de modifications dans le rapport annuel de l'an prochain.

Mais le Parlement et le public ne souhaiteraient pas entamer de but en blanc cette activité d'examen. Par conséquent, oubliant pour un instant les questions internes, nous avons consacré le présent chapitre à certaines des questions que nous avons relevées. En générale nous les présentons sous forme interrogative parce que nous ne voulons pas écarter toute option.

## Le renseignement de sécurité et la politique publique

Le rassemblement de l'information et sa transformation en renseignement visent à servir des intérêts à long terme du Canada en matière de stratégies et de politiques. On n'a pu y arriver que par une communication constante entre ceux qui élaborent les politiques et ceux qui produisent les renseignements. Maints auteurs ont fait remarquer, sans viser particulièrement le Canada, mais plutôt afin de soulever une tendance générale dans le monde occidental, que les utilisateurs de renseignement ne savent souvent pas ce qu'ils peuvent obtenir ou ce qui peut être produit, tandis que, par contre, ceux qui les produisent ne savent souvent pas au sujet de quelles questions les décideurs ont besoin de renseignements.

Au Canada, les utilisateurs de renseignements sont aussi nombreux que les services de l'État. Ils comprennent les ministères et les hauts fonctionnaires de tous les ministères et organismes. Il y a également tous ceux qui produisent diverses sortes de renseignements (voir l'annexe C du présent rapport) : les renseignements économiques, étrangers, militaires et les renseignements de sécurité. Le SCRS n'est qu'un des participants.

Un autre aspect de la question est lié aux excellentes relations que le SCRS entretient, heureusement, avec les organisations soeurs des pays amis. Comme le Canada partage les

annuel.

\* À la fin de l'exercice à l'étude, en juin 1988, un autre exemple de ce genre d'activité a été rendu public. Nous avons été mis au courant et nous ferons des observations dans le prochain rapport

Nous avons applaudi tout particulièrement aux efforts déployés récemment par le Solliciteur général afin de sensibiliser davantage le public et de lui faire connaître le travail insatimable qu'exécute le SCRS. Prenant la parole le 21 avril 1988 devant le *Confederation Club* à Kitchener, il a, par exemple, déclaré que suite aux renseignements fournis par le SCRS, plus d'une douzaine de diplomates étrangers sont rentrés dans leur pays après que leurs activités d'espionnage aient été mises au jour et plusieurs autres ont été déclarés *persona non grata* en permanence.\* Le 5 mai 1988, en prenant la parole au Kiwanis Club de Vancouver, il a déclaré que le SCRS avait traité 50,000 vérifications de sécurité pour les Jeux Olympiques et qu'aucun terroriste avait réussi à s'infiltrer. Voilà encore de l'information que les Canadiens devraient connaître.

Puis on atteindrait également l'objectif d'information du public. appuierait leur propre croyance à une contribution personnelle à la sécurité du Canada. sur les relations de travail et donnerait aux employés une image de marque positive qui destinée à sensibiliser les Canadiens à son rôle. À notre avis, cela aurait un effet marqué (rapport annuel de 1986-1987, page 53) à entamer une campagne de relations publiques Le SCRS lui-même assume, bien sûr, une certaine responsabilité. Nous l'avons déjà invité

Le besoin d'avoir une image réaliste du SCRS constitue un autre aspect du besoin de savoir du public. Nous assumons certaines responsabilités. Notre adjointe exécutive, a insisté sur le réalisme lorsqu'elle a pris la parole devant le Centre pour le journalisme d'enquête à l'occasion de la 10<sup>e</sup> conférence annuelle tenue à Toronto les 25 et 26 mars 1988. James Bond est un personnage amusant, mais qui fait partie de la fiction, a-t-elle affirmé. On rendrait un plus grand service à la vérité si l'on transformait l'image de l'espion vêtu d'une cape noire et armé d'un poignard par celui d'une machine à écrire et de quelques fiches.

## Porte-parole du SCRS?

Il est utopique de s'attendre à ce que les médias arrêtent de faire des reportages sur le terrorisme. Ce n'est pas souhaitable, car le public a besoin de savoir comment se joue le jeu de la politique, si les moyens sont honnêtes ou si les dés sont pipés. Mais nous souscrivons sans hésitation à l'observation formulée dans *Terrorism and the Media: A Social Learning Approach*, selon le rapport il importe que les journalistes soient suffisamment éclairés pour se rendre compte quand et comment ils se font manipuler par les mouvements terroristes. Parfois il s'agit simplement d'une question de moment opportun : le public a-t-il besoin d'obtenir un rapport direct à vous couper le souffle dès le moment où le groupe d'intervention prend position ou peut-il attendre quelques heures? Parfois il s'agit d'une question compliquée : les journalistes devraient-ils accepter le rôle, comme certains journalistes irlandais, de mener une propagande terroriste sans critique dans l'espoir d'obtenir en retour des bribes d'informations exclusives?

bientôt publiés, sauf pour signaler qu'elles constituent un pas important vers l'objectif d'un débat éclairé.

Un membre de notre équipe de recherche, a présenté une communication à un colloque international tenu à l'Université de Séville, en Espagne, du 25 au 27 février 1988. \*

Il dispute de l'idée selon laquelle, sans l'attention des médias, le terrorisme déperirait. Ainsi, lorsque les autorités cèdent aux pressions afin de sauver des vies innocentes, parfois au prix d'une publicité internationale négative, les terroristes voient leur conviction confirmée que la violence donne des résultats. L'établissement de liens à l'intérieur de la cellule terroriste et la réputation de « héros » dont jouit le terroriste auprès des sympathisants contribuent également à alimenter ce phénomène.

Mais la modification du comportement des cibles immédiates au moyen de l'agression et des médias, il vise à diffuser sa propagande, à démoraliser le public et les autorités, par exemple, ou à attirer de nouveaux sympathisants et à intéresser des recrues éventuelles.

### Médias : Amis, adversaires . . . ou les deux ?

Manifestement, les médias jouent un rôle primordial dans la montée et l'ampleur actuelles du terrorisme et dans la façon dont sont commis des actes individuels de terrorisme. En général, les médias exercent une force positive dans la promotion d'un débat éclairé sur des questions de sécurité et de renseignement. Il n'existe pas, dans la société, d'autres organismes ayant une portée et une capacité de présenter des questions de façon compréhensible pour la plupart des gens. Nous n'ignorons cependant pas les problèmes que peuvent susciter les reportages sur le terrorisme et sur le renseignement de sécurité en général. Dans le chapitre introductif du présent rapport, nous avons souligné l'atmosphère de doute qui régnait dans les médias canadiens à l'égard de certains problèmes réels du SCRS, qui ont donné lieu à certains reportages douteux. Et quand les terroristes marquent des points tout simplement en faisant les manchettes, alors les reportages sur les terroristes sont comme une bombe à retardement.

Certains cas de conflit, survenus au Canada, entre le droit du public de connaître qui est servi par le média et les exigences légitimes en matière de sécurité ont fait l'objet de documents déposés devant le Comité du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique. \*\* Les cas à l'étranger sont bien connus, le « syndrome de Beyrouth », par exemple, où les grands médias accèdent aux conditions des terroristes de diffuser l'information.

\* M. Klein, *Terrorism and the Media: A Social Learning Approach*, document présenté au Ninth International Colloquium on the Brain and Aggression, Université de Séville, du 25 au 27 février 1988. Les idées exprimées dans le document sont celles de l'auteur, non pas nécessairement celles du comité; mais nous souscrivons aux idées exprimées dans le présent rapport.

\*\* Sénat du Canada, *Rapport du Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.



Cette année, nous avons participé à la tenue de deux conférences. Celle de l'*Osgoode Hall Law School* à l'Université York, les 8 et 9 mai 1987, intitulée «*Domestic Security: Issues for Democracy*», dont nous avons partagé la présentation avec le *School's Centre for Public Law and Public Policy*. Puis, nous avons partagé avec l'inspecteur général la présentation d'une conférence intitulée «La défense d'une cause, la protestation et la manifestation d'un désaccord» à l'Université Queen's à Kingston, du 25 au 27 février 1988. Point n'est nécessaire de s'arrêter ici sur les comptes rendus de ces conférences, car ils seront

libertés fondamentales et le rassemblement de renseignements efficaces. coeur de nos méthodes : notre préoccupation d'établir un équilibre entre la protection des connaissances et de leurs points de vue. Certains des sujets abordés alors sont toujours au des disciplines pertinentes, ainsi que d'autres spécialistes, qui nous ont fait part de leurs avons tenu un colloque réunissant environ deux douzaines d'universitaires appartenant à Dès 1985, afin de nous préparer à nos responsabilités de mise sur pied du CSARS, nous

viennent de l'étude de l'expérience européenne ou américaine. majorité des connaissances et des idées que nous possédons sur ces sujets au Canada pro-recherches académiques dans les domaines du renseignement de sécurité au Canada. La Nous nous sommes également préoccupés de satisfaire le besoin constaté en matière de

### Recherche académique canadienne

moment du dépôt de notre dernier rapport annuel en juin 1987. tant sur le renseignement de sécurité. Nous avons tenu une conférence de presse au Nous entretenons des rapports fréquents avec les médias qui se tournent vers nous pour

obtenir des renseignements et de la documentation lorsque font surface des nouvelles pour *for Security and Intelligence Studies*. services de renseignement au Canada à la conférence de 1988 de la *Canadian Association* l'année, M. Blais se préparait à prononcer une allocution sur la responsabilité politique des sciences politiques de l'Université Laval à Québec le printemps dernier. Vers la fin de juristes du gouvernement fédéral en janvier 1988 et a pris la parole devant la faculté de du travail de notre Comité dans le cadre d'une allocution devant l'Association des femmes site Carleton à Ottawa, l'automne dernier, tandis que Paule Gauthier a brosse un tableau Jean-Jacques Blais a pris la parole devant des étudiants en sciences politiques de l'Univer-

*Osgoode Hall Law School* et intitulée : *Domestic Security: Issues for Democracy*. de renseignement de sécurité au Canada, à l'occasion d'une conférence tenue par Atkey, a prononcé le 8 mai 1987 une allocution sur la responsabilité en matière d'activité accptions afin de prendre la parole devant des publics intéressés. Le président, Ronald G. Un autre moyen important de renseigner le public se trouve dans les invitations que nous

travail au sein du Service. au Sollicitateur général sur les pratiques en matière de langues officielles et les relations de L'an dernier, nous avons publié : *Pour corriger une situation*, un résumé de notre rapport le mouvement ouvert (voir le chapitre 3 pour un examen des principales constatations). notre rapport spécial sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne l'liciteur général, dont certains ont été rendus publics. En mars 1988, nous avons publié Comme l'explique le chapitre 2, nous avons également remis des rapports spéciaux au Sol-

## 9. Besoin de savoir

Le *besoin de savoir* est une des expressions les plus usitées dans le domaine de la sécurité et du renseignement. Au sein du SCRS et chez les organismes semblables dans le monde entier, l'information est communiquée selon le besoin de savoir. Chaque fait, chaque idée n'est confiée qu'à ceux qui en ont besoin pour exécuter leur travail. Tous les autres sont laissés dans l'ignorance. Le danger de fuite est ainsi diminué et la liste des suspects est limitée, si fuite il y a.

Il existe un autre besoin de savoir : celui du public au sujet de ce qui se fait en son nom. Certains détails du travail en matière de sécurité et de renseignement doivent, bien sûr, demeurer secrets pour des raisons manifestes : toute publicité avantagerait les adversaires de la démocratie. Mais on peut divulguer bien des choses sans mettre en péril la sécurité nationale, et il faut le faire.

### Annuaire des services de renseignement et de sécurité

Comme nous l'avons déjà signalé l'an passé, lorsque nous avons assumé nos fonctions de membres actifs du CSARS, nous nous sommes rendus compte qu'il n'était pas possible de consulter rapidement certaines informations fort simples. Par exemple, comme nouvel arrivant dans le monde du renseignement nous désirions trouver un annuaire complet des organismes fédéraux qui s'adonnent à des activités de sécurité et de renseignement.

Grâce à la collaboration généreuse de tous les intervenants, nous avons dressé nous mêmes un annuaire complet qui se révèle très utile pour les nouveaux arrivants y compris les nouvelles recrues du SCRS.

Nous avons donc préparé une version expurgée destinée à la consommation publique et l'avons publiée à titre d'annexe C du présent rapport. Nous tenons à faire une mise en garde : il s'agit d'un ouvrage purement descriptif; il ne renferme rien qui pourrait être considéré comme l'évaluation des divers organismes qu'il décrit.

### Sensibilisation

L'annuaire constitue un exemple d'effort concret visant à sensibiliser davantage le public aux questions de renseignement de sécurité et à mieux faire connaître le travail du SCRS. Le rapport annuel est notre principal moyen. Sa préparation vise principalement à satisfaire à une obligation prévue dans la loi, bien sûr, mais nous sommes également conscients du rôle qu'il peut jouer dans l'information du Parlement, du monde universitaire et d'autres spécialistes, des médias et (surtout par l'entremise des médias) du peuple canadien. En l'absence de toute autre source ouverte, le rapport offre les seules statistiques dont disposent les Canadiens en général au sujet des mandats accordés au SCRS. Il nous a permis de poursuivre le débat sur des dossiers tels que l'emploi de sources ouvertes et les méthodes de ciblage.

Le rapport annuel constitue le document de base pour ceux qui doivent se présenter devant les comités parlementaires. Au cours de l'année à l'étude, nous avons comparu le 17 décembre 1987 devant le Comité permanent (de la Chambre des communes) de la Justice et du Solliciteur général (et une seconde fois, le 14 avril 1988, peu après la fin de l'exercice financier).



## Personnel

Nos effectifs se chiffrent toujours à 13, à la tête desquels se trouve un secrétaire exécutif qui dirige toutes les activités quotidiennes. Nos autres employés comprennent un directeur de la recherche, deux chercheurs et une adjointe de recherche, un agent principal chargé des plaintes, une adjointe exécutive qui remplit des fonctions relatives à la recherche et aux plaintes, un agent administratif qui est également le greffier de nos audiences et le coordonnateur des requêtes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, un agent des documents, un commis aux documents et trois secrétaires.

Les chapitres antérieurs décrivent nos activités en matière de contrôle et de plaintes. Les chapitres à venir portent sur deux sujets généraux qui font partie de notre menu quotidien : notre travail visant à favoriser un débat public éclairé des questions de sécurité et de renseignement et, deuxièmement, certaines questions que le Parlement et les Canadiens souhaitent examiner au moment de la révision de la *Loi sur le SCRS* en 1989. Le présent chapitre étale certains détails administratifs.

Notre travail de membres du CSARS

C'est, bien sûr, notre personnel qui exécute la plupart des travaux quotidiens de notre Comité et la plupart des travaux de recherche. Mais nous prenons tous une part active personnelle à l'exercice du contrôle et à l'étude des plaintes. Nous nous réunissons en comité au moins une fois par mois pour débattre des questions et prendre des décisions stratégiques. Chacun de nous travaille, avec l'aide du personnel, à certains projets comme l'étude sur l'antiterrorisme sur laquelle porte le chapitre 5. Nous faisons, en personne, l'audition des plaintes, mais avec l'aide d'un comité d'audition d'un ou deux membres désignés par le Président pour répartir le travail.

Nous continuons de croire à la valeur d'un comité comme le nôtre, qui se réunit à temps partiel et qui regroupe des représentants de tous les partis politiques, pour exercer le contrôle et faire enquête au sujet des plaintes. Le mécanisme tripartite de nos nominations en vertu de la *Loi* garantit au Parlement et au public notre impartialité. Cette situation n'a pas encore empêché l'emploi d'une méthode collégiale dans l'exécution de nos travaux. Le fait que nous ne soyons pas des fonctionnaires permanents présente également une certaine valeur. En continuant d'être des membres actifs de nos collectivités des différentes parties du pays, nous pouvons conserver le degré de détachement qui convient à un organisme de contrôle.

Rapport financier

Nos dépenses pour 1987-1988 figurent au tableau 4.

Tableau 4. Budget du CSARS, 1987-1988

Personnel	\$565,000
Traitements et salaires	\$491,000
Contributions aux régimes d'avantages sociaux	\$74,000
des employés	
Biens et services	\$661,000
Services professionnels et spéciaux	\$507,000
Autres	\$154,000
Total des dépenses de fonctionnement	\$1,226,000
Dépenses de capital	\$9,000
TOTAL	\$1,235,000

(Source : Budget des dépenses pour 1988-1989, Partie III)

nous devons donner au plaignant « un résumé des informations dont [le comité] dispose à ce sujet afin de permettre au plaignant d'être informé de la façon la plus complète possible des circonstances qui ont donné lieu au refus d'une habilitation de sécurité ». En principe, le plaignant doit détenir toutes les informations pertinentes dont nous disposons, sous réserve de la mesure du « possible ». La principale limite que nous admettons dans la communication de renseignements au plaignant est la protection obligatoire des sources du SCRS. Il existe des dispositions semblables au sujet des plaintes en matière de citoyenneté et d'immigration.

Nous avons appris que, en Australie et en Nouvelle-Zélande, la communication ne présente pas de difficulté. Le président de *Australia's Security Appeals Tribunal* a déclaré que l'*Australian Security Intelligence Organization*, qui est le pendant du SCRS au Canada, collabore en général pour communiquer au plaignant suffisamment de renseignements pour lui permettre de bien se défendre. En Nouvelle-Zélande, sir Thaddeus Pearcey McCarthy, *Commissioner of Security Appeals*, nous a déclaré qu'il a toujours donné au plaignant tous les détails des soupçons révélés par les sources camouflées.

Ici, au Canada, nous avons constaté que le SCRS fait preuve d'une prudence exagérée dans ce qu'il estime pouvoir communiquer au plaignant et nous avons dû souvent adopter une attitude intransigeante. Le SCRS continue à penser que ce processus est dérivé. Dans une affaire, le SCRS a retiré son opposition à l'octroi de la citoyenneté à une personne plutôt que de nous permettre de divulguer les renseignements dont la personne, estimions-nous, avait besoin pour se préparer une défense valable.

tenus de suivre nos recommandations, a déclaré le juge Dubé de la division de première instance.\* Cette décision fait actuellement l'objet d'un appel.

Voici comment est née cette affaire. M. Robert Thomson a réussi un concours en vue d'un poste au ministère de l'Agriculture. Le poste exige l'habilitation de sécurité de niveau SECRET (devenu le niveau II), sa nomination était donc liée à l'obtention de cette habilitation. Après enquête menée à la demande du Ministère, le SCRS recommandait de refuser l'habilitation. Figurent au dossier un certain nombre de soupçons à l'endroit de M. Thomson, dont la «fuite» d'au moins un document qu'il aurait eu en sa possession quand il travaillait à l'Agence canadienne de développement international il y a quelques années. Après avoir consulté les fonctionnaires de son ministère et du bureau du Conseil privé, le sous-ministre refusa l'habilitation et l'offre d'emploi fut retirée.

M. Thomson nous adressa alors une plainte. Conformément à notre façon habituelle de procéder, deux d'entre nous ont fait enquête. M. Thomson, le Ministère et le SCRS étaient tous représentés par un avocat. On en arriva à la conclusion que M. Thomson «ne divulguerait vraisemblablement pas de renseignements cotés s'il occupait à nouveau un poste lui donnant accès à de tels documents». Nous avons recommandé d'accorder à M. Thomson la cote SECRET afin qu'il puisse accepter le poste. Le sous-ministre est demeuré inflexible dans sa décision originale et M. Thomson a intenté une demande de réparation devant la Cour fédérale d'appel.

C'est à ce moment que la Cour d'appel a déclaré que le sous-ministre n'avait pas d'autre choix à ce chapitre : il devait respecter notre recommandation. Cependant, le tribunal n'avait pas compétence pour infirmer la décision du sous-ministre puisque des questions semblables sont l'apanage de la Division de première instance. M. Thomson s'est donc adressé à cette Division pour obtenir l'arrêt du juge Dubé.

Tant que les Cours n'auront pas statué sur ce cas, il ne serait pas convenable que nous portions un jugement sur le bien fondé de ces points juridiques.

## Communication

La communication de renseignements au plaignant soulève une controverse constante entre le Comité et le SCRS. Tout en reconnaissant la responsabilité du Service à l'égard de la protection de la sécurité nationale, nous hésitons toujours à passer outre à son avis et à communiquer au plaignant des renseignements. Mais nous avons l'obligation de nous assurer que le plaignant possède suffisamment de renseignements pour se défendre de façon éclairée contre les soupçons qui pèsent sur lui.

L'article 46 de la *Loi sur le SCRS* définit cette obligation face au refus d'une habilitation de sécurité en vue d'un emploi au gouvernement ou d'un marché de l'État. Il affirme que

\* Arrêt non publié rendu par la Division de première instance de la Cour fédérale d'appel du Canada le 15 juin 1988. Cette décision fut rendue après la fin de l'année visée par le présent rapport, mais nous avons jugé nécessaire de la mentionner ici; autrement cette image ne refléterait pas la réalité.



\* Arrêt non publié rendu par la Cour fédérale d'appel le 7 mars 1988.

En 1987-1988, une question d'une grande importance à long terme a finalement connu un dénouement lorsque la Cour fédérale d'appel a arrêté comme *Obiter Dicta* dans l'affaire *Thomson c. La Reine* que les sous-ministres étaient tenus de respecter nos recommandations en matière d'habilitation de sécurité en vue d'un emploi dans la Fonction publique; lorsque, après enquête, nous arrivons à la conclusion que l'habilitation a été refusée sans raison, le sous-ministre en cause doit acquiescer à notre recommandation d'accorder ladite habilitation.\* Le tribunal a déclaré que le maintien de refus pourrait se justifier par de nouveaux renseignements obtenus après la fin de notre enquête. Un tel refus pourrait, certes, donner lieu à une nouvelle plainte que nous aurions à trancher.

Cependant, personne ne s'attendait à ce que cet arrêt réglât définitivement la question. C'est ce qui est arrivé. Pour des raisons juridiques, la même affaire a abouti devant la Division de première instance de la Cour fédérale en vue d'une décision peu de temps après et l'arrêt de ce dernier tribunal a infirmé celui du premier; les sous-ministres ne sont pas

Qui décide?

Tableau 3. Bilan des plaintes, 1987-1988							
Habilitations de sécurité	Citoyenneté	Immigration	Article 41	Reportées		Reportées	
				de 1986-87		à 1988-89	
				Nouvelles		Régliées	
Total	38	14	39	13			
	1	1	1	1			
	1	7	4	4			
	2	4	2	4			
	34	2	32	4			

Comme l'illustre le tableau 3, en 1987-1988, nous avons terminé l'étude de 39 plaintes. Des 14 dossiers reportés de l'année précédente et des 38 nouvelles plaintes, il ne nous restait, à la fin de l'année, que 13 dossiers à régler, soit un chiffre acceptable puisqu'il est inférieur de 1 à celui de l'année dernière à la même époque.

Au sujet d'une plainte visant une habilitation de sécurité, nous avons recommandé d'accorder l'habilitation. Il est trop tôt pour affirmer si notre recommandation sera suivie. Dans les affaires de citoyenneté, trois dossiers ont été clos avant que nous ayons terminé notre enquête parce que le SCRS a retiré l'opposition qu'il avait formulée. Dans la quatrième affaire, nous avons convenu que la citoyenneté devait être refusée. Au chapitre de l'immigration, nous avons convenu de l'expulsion d'une personne et, dans la deuxième affaire, où la criminalité était en cause, le dossier a été clos avant que prenne fin l'enquête parce que la GRC a retiré son opposition à l'entrée de la personne au Canada.



Comme nous l'avons déjà expliqué, notre mandat en vertu de la *Loi sur le SCRS* est double : le contrôle et les plaintes. Le paragraphe 38c) de la *Loi* nous oblige à faire enquête sur les plaintes que peut formuler toute personne au sujet des activités du Service et de plaintes au sujet du refus d'habilitation de sécurité au chapitre de l'emploi dans la Fonction publique, de la fourniture de biens et de services au gouvernement du Canada et de questions d'immigration et de citoyenneté, ainsi que de faire enquête sur les questions de sécurité liées à certaines plaintes déposées devant la Commission canadienne des droits de la personne.

L'annexe B du présent rapport donne un résumé des plaintes qui ont fait l'objet d'une enquête en 1987-1988. Le présent chapitre brosse une vue d'ensemble et traite des questions de l'heure à ce sujet.

## Les plaintes en 1987-1988

En 1987-1988, nous avons reçu 38 nouvelles plaintes, soit exactement le double du chiffre de l'année précédente (voir le tableau 3 ci-après). Le nombre des plaintes au sujet du refus d'habilitations de sécurité et au sujet de questions de sécurité en matière d'immigration est demeuré le même qu'en 1986-1987, soit 1 et 2 dans chacun des cas. Quant au nombre de plaintes au sujet de l'intention de refuser la citoyenneté pour des motifs de sécurité nationale ou de participation à des activités de crime organisé, il est passé à 1 en 1987-1988, comparativement à 2 l'année précédente.

Par contre, le coefficient de la hausse des plaintes formées en vertu de l'article 41 de la *Loi* se situait à 2,6. En vertu de cet article, « toute personne peut porter plainte contre des activités du Service ». Nous devons faire enquête si trois conditions sont réunies : premièrement, le directeur du SCRS doit avoir la possibilité d'y répondre et, deuxièmement, nous devons nous assurer que la plainte n'est pas « frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi » et, finalement, qu'il n'existe aucune autre possibilité de recours en vertu soit de la *Loi sur le SCRS*, soit de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. En 1987-1988, le nombre de ces plaintes se chiffrait à 34 comparativement à 13 l'année précédente. \* De ce nombre, il y avait également deux affaires reportées de l'année 1986-1987.

La nature des plaintes formées en vertu de l'article 41 ne présentait aucune constante. La hausse s'explique simplement par une sensibilisation accrue du public à l'égard de notre Comité et de ses travaux plutôt que d'une faiblesse particulière du SCRS. Le régime de 30 plaintes a pu se faire rapidement; il s'agissait d'affaires qui ne relevaient manifestement pas de notre compétence ou de plaignants dont la cause n'était pas fondée sur des faits permettant de mener une enquête. Nous avons fait enquête au sujet de deux plaintes. Dans ni l'une ni l'autre, nous n'avons pu constater d'erreur de la part du SCRS.

\* Ce chiffre ne tient pas compte des plus de 2 000 plaintes formées par des employés du SCRS en 1985-1986 et en 1986-1987 au sujet des pratiques du Service en matière de langues officielles. Ces plaintes ont fait l'objet d'une enquête spéciale que nous avons publiée en 1986-1987 sous le titre *Pour corriger une situation*.

rôle de critique institutionnel de la qualité et de la quantité d'informations que ces organismes fournissent.

Nous avons également été impressionnés par les compétences spécialisées auxquelles l'ONa a accès. La plupart des analystes de cet organisme possèdent des diplômes universitaires et ils font rarement partie du personnel pendant plus de cinq ans, de sorte que ce service bénéficie d'une arrivée constante de connaissances et de façons de penser des plus récentes provenant du monde des universitaires et des professionnels.

Nous tenons à préciser que nous ne recommandons pas, à ce stade-ci, d'imiter le modèle australien. Nous n'avons pas eu la possibilité d'examiner cette question plus en profondeur. Nous reconnaissons également les différences importantes qui existent entre le rôle de la DAP au sein du SCRS et le rôle de l'ONa en Australie. Nous croyons cependant qu'un organisme distinct est une option que le gouvernement pourrait envisager s'il partage notre point de vue face à la nécessité de plus de renseignements de base.

## Résumé

Avant la création du SCRS en 1984, l'histoire des services d'évaluation en matière de renseignement canadien de sécurité démontrait des échecs des leur mise sur pied. La situation a changé. Nous avons constaté que la DAP devient davantage un service qui produit le genre de renseignements dont le CSARS estime que le gouvernement a besoin.

Les gestionnaires de la Direction ont pris d'importantes initiatives pour que leur produit devienne le meilleur qui soit, compte tenu des circonstances. Nous avons cité le sondage auprès des clients, qui a été bien exécuté. Les directions opérationnelles ont signé des protocoles d'entente prévoyant un partage bien délimité des responsabilités. La DAP s'est acquis le respect des directions opérationnelles et, ainsi, l'accès qui lui était essentiel aux renseignements délicats détenus par ces directions.

Cependant, la DAP ne peut faire toute seule que certains progrès. En particulier, les politiques en matière de personnel à l'échelle du service empêchent l'embauche et la perfectionnement de spécialistes possédant une connaissance approfondie des antécédents sociaux et culturels des cibles du SCRS. L'engagement de principe incontesté pris par la direction du Service à l'égard de l'analyse et de la production ne semble pas être respecté dans le quotidien.

Nous sommes d'avis que le Canada obtiendra le meilleur renseignement stratégique possible quand la DAP rehaussera son groupe de professionnels qui seront acharnés à produire des analyses axées sur la politique en faisant appel à toute une gamme d'informations dont dispose le gouvernement, plutôt qu'en se basant sur le produit fourni par les enquêtes sur place. Si pareil groupe ne convient pas au SCRS, le gouvernement pourrait songer à en créer un ailleurs.

Parmi nos principales constatations, mentionnons l'accent mis davantage sur le renseignement courant plutôt que sur le renseignement de base et, en l'absence de directives plus précises de la part du gouvernement, l'influence énorme des directions opérationnelles sur la DAP. Il existe un lien entre ces deux constatations. Les directions opérationnelles proposent les questions à analyser, en influencent la production au moyen des informations qu'elles fournissent et des examens officiels qu'elles exécutent, et décident en dernier ressort de ce qui sera divulgué.

Il faut que la direction du SCRS décide si elle souhaite conserver le statu quo, à savoir produire surtout du renseignement courant sous une forte influence opérationnelle, ou doter la DAP des ressources et de l'organisation dont elle a besoin pour élaborer davantage du renseignement de base. Dans l'un ou l'autre cas, nous estimons que le CPR devrait, en proportion, être composé de moins de membres des directions opérationnelles et de davantage de membres de la DAP comme tel. Vu qu'elle est un service qui sert à l'ensemble du gouvernement, la DAP doit exercer davantage d'influence sur ses propres priorités en matière d'analyse et sur le contenu du renseignement qu'elle transmet.

La création d'un organisme d'évaluation distinct, selon le modèle australien, serait une autre option à envisager par le gouvernement pour produire du renseignement de base. Un tel organisme ne remplacerait pas la DAP, qui continuerait de produire du renseignement courant. Dans l'infrastructure canadienne actuelle, le chevauchement se ferait plutôt avec le CCR, dont le rôle est davantage de coordonner et d'autoriser que de produire des renseignements.

Au cours de notre visite en Australie, nous avons accordé une attention particulière au rôle de l'*Office of National Intelligence Assessment (ONA)* indépendant qui s'y trouve. The Australian Security Intelligence Organization, (ASIO) correspond au SCRS au Canada. Il recueille, distribue des renseignements et les analyse, principalement du point de vue opérationnel. ONA est un évaluateur, pas un enquêteur, c'est un organisme externe pas interne, c'est à dire qu'il ne recueille pas de renseignements mais il s'en sert avec d'autres informations, dont certains de sources générales, pour publier des rapports, des appréciations et des évaluations. Il ne vise pas à la sécurité interne de l'Australie mais plutôt aux questions internationales, politiques, stratégiques et économiques qui touchent l'Australie.

Les représentants officiels de l'Australie sont convaincus de l'importance de l'évaluation indépendante du renseignement. Coupé des demandes urgentes des activités quotidiennes, tout en se tenant toutefois au courant, l'ONA peut se concentrer sur les besoins à long terme. On est alors tenté de consacrer des ressources aux travaux «orientés sur les données», c'est-à-dire, l'analyse de ce qu'ont révélé les enquêtes menées par les organismes d'enquêtes. Les études sont «orientées vers les besoins». Elles doivent viser un objectif précis et posséder au moins la possibilité d'aboutir à des recommandations en vue d'une mesure précise par le gouvernement. En fait, en sa qualité de membre à part entière du comité du secrétaire qui desservait le Cabinet et également grâce à ses évaluations des situations susceptibles de présenter des problèmes ou offrant trop peu de renseignements, l'ONA joue un rôle important dans l'établissement des priorités à mener par les organismes d'enquêtes, y compris le Department of Foreign Affairs and Trade, dont les rapports diplomatiques courants sont une source principale d'information pour l'ONA. Il joue le



Certains clients ont déclaré que la cote SECRET attribuée aux *rapports du SCRS* en réduit l'utilité, puisqu'ils ne peuvent être remis, sans censure ou dispense spéciale, aux personnes qui pourraient en profiter mais qui ne possèdent pas l'habilitation de sécurité nécessaire. Certains clients ont également mentionné les liaisons au chapitre des problèmes. La DAP reconnaît la nécessité de renseigner directement des clients sur certaines questions qui pré-sentent pour eux un intérêt particulier et de s'assurer que les répercussions du renseignement fourni sont bien définies et les besoins du client, bien compris.

Le temps de traduction présente un autre problème. Il faut au moins une semaine pour faire traduire un document de 1 à 3 pages et ceux de plus de 20 pages exigent quatre semaines et plus. Pour accélérer le processus, la DAP pourrait adopter la pratique courante d'envoyer une première ébauche au service de traduction, de sorte que le document définitif ne présente que des révisions mineures. Cependant, comme dans tous les autres contextes, nous incitions également le SCRS à s'assurer qu'il dispose de suffisamment de traducteurs pour faire face aux exigences de la politique des langues officielles pour l'ensemble du gouvernement.

Les clients ont signalé les délais comme étant un problème; ils affirment ne pas recevoir suffisamment rapidement les *rapports du SCRS*. Par souci de rapidité, la distribution des rapports brefs et urgents se fait de façon électronique, mais le système présente une certaine lenteur. Le lourd mécanisme d'approbation des documents de la DAP serait en partie à blâmer. Au fur et à mesure que les analystes acquerront de l'expérience, il sera possible de les soustraire au comité d'examen composé de chefs de la DAP; chaque chef pourra assumer la responsabilité du travail de sa section et l'envoyer directement au CPR. Il faudra au moins fixer un mandat officiel au comité d'examen.

Néanmoins, et malgré certaines critiques, le milieu du renseignement de sécurité semble s'entendre pour affirmer que les évaluations fournies par la DAP s'améliorent. Nous y avons relevé encore trop de descriptions et pas assez d'analyse, mais la DAP a manifestement déployé des efforts pour rétablir l'équilibre et mettre davantage l'accent sur la partie de la «portée canadienne» de ses rapports. La DAP reconnaît le bien-fondé des plaintes sur la nécessité de mieux justifier ses conclusions.

La tenue d'un sondage général auprès des clients en 1987-1988 témoigne favorablement de l'engagement pris par la Direction afin d'améliorer son produit. Nous avons jugé qu'il s'agissait d'une démarche utile qui s'ajoutait à nos propres entrevues avec les clients. Le questionnaire destiné aux clients et remis avec chaque *rapport du SCRS* nous a laissé une bonne impression; les réponses qu'il sollicite sont superficielles. Nous nous préoccupons également de l'absence d'évaluation systématique, par la Direction, de son propre travail par l'examen des répercussions pratiques de chaque rapport.

## Satisfaction des besoins du client

(Cependant, le SCRS offre un programme interne de colloques et de communications réunissant des gens des autres secteurs du milieu, tant canadien qu'étranger, du renseignement de sécurité). Deuxièmement, il y a des empêchements statutaires aux mutations et aux détachements entre le SCRS et la Fonction publique.

Les nouveaux analystes de la DAP doivent suivre un cours spécial donné par l'Académie Sir William Stephenson, école du Service, mais ce cours porte principalement sur l'analyse opérationnelle et ne comprend pas l'analyse politique et stratégique. Il s'agit d'une faiblesse à corriger le plus tôt possible. Les gestionnaires de la DAP s'entendent sur la nécessité de disposer d'une formation plus spécialisée en évaluation du renseignement et nous espérons que les pourparlers en cours aboutiront bientôt.

Nous entretenons également certaines inquiétudes au sujet des obstacles qui, érigés au fil des ans au sein de la DAP, ont nui à l'acquisition de compétences spécialisées de calibre international. Au SCRS, on est majoritairement d'avis que les analystes doivent être des généralistes, non pas des spécialistes. Ce point de vue présente, à notre avis, certains avantages. Il permet à l'activité d'analyse de s'adapter plus rapidement aux priorités en évolution. Il favorise les idées neuves au fur et à mesure qu'une vaste gamme de connaissances et d'expériences entre en ligne de compte dans l'examen d'un sujet.

Mais la nécessité d'obtenir des connaissances approfondies dépasse de beaucoup, à notre avis, ces avantages. Les généralistes sont moins susceptibles d'être versés, par exemple, dans les cultures des groupes qu'ils étudient. Ils seront mal protégés contre les stéréotypes et moins capables de déceler des nuances importantes.

L'engouement pour la généralisation exprime plus qu'une question d'attitudes au sein du SCRS. Il a des racines administratives profondes qui se perpétueront indéfiniment à moins d'une décision nette et précise en faveur de la spécialisation.

Dans le barème de classification des emplois, les analystes se situent aux échelons AR-1 à AR-3 des employés qualifiés. Une fois l'échelon AR-3 atteint, ils pourraient avoir des difficultés à atteindre le niveau d'entrée dans les directions opérationnelles. Pour obtenir de l'avancement au sein de la DAP, ils doivent devenir gestionnaires plutôt que de demeurer analystes. Ainsi s'envole l'espoir d'une rémunération et d'une situation plus élevées qui motiveraient la tenue de l'étude indépendante que la spécialisation exigerait dans la situation actuelle. De plus, les échelons de la classification actuelle n'attireront vraisemblablement pas les spécialistes des autres directions ou de l'extérieur du Service.

Nous pensons qu'un échelon supérieur à AR-3 s'impose pour obtenir des analystes spécialisés supérieurs. À ce chapitre, nous pensons que la DAP pourrait être un bon endroit où placer certains des agents de liaison convenables du SCRS lorsqu'ils reviennent d'affectations à l'étranger. La production de renseignements pourrait tirer d'énormes avantages de leur vaste expérience. Mais comme ils détiennent des grades bien supérieurs à AR-3, la DAP n'est actuellement pas une destination qui les attire.

Deux autres contraintes administratives au chapitre de la spécialisation sont traitées dans un contexte plus vaste au chapitre 10; aussi, nous nous contenterons tout simplement de les mentionner ici. On incite les membres du SCRS à conserver l'anonymat; donc, ils présentent rarement des communiqués aux conférences. En fait, la Direction ne possède pas suffisamment de ressources pour même envoyer des analystes assister à des conférences.



Quant aux méthodes d'analyse, la DAP n'a établi aucun modèle dont pourraient s'inspirer ses analystes. Le CCR et le CCS s'attendent à ce que le travail que l'on exécute pour eux soit présenté selon des dispositions particulières. Mais, en règle générale, la DAP compte sur chacun des analystes pour choisir la disposition qui convient au sujet traité. Nous ne proposons pas des méthodes rigides où les faits doivent être choisis au cadre plutôt que le cadre aux faits, mais nous nous inquiétons de l'absence de règles de base qui rend difficile l'évaluation du travail des analystes. Il faut trouver une solution médiane.

Mais il n'est pas toujours facile d'obtenir cette confirmation, et les chefs de section de la DAP ne possèdent pas un accès suffisant aux terminaux informatiques qui leur permettent de contrôler les documents de bases. Incidemment, cette situation et d'autres insuffisances sur le plan matériel ont peu d'importance mais révèlent le manque d'attention quotidienne de la part de l'administration supérieure à l'égard du travail de la Direction. Au cours de nos conversations avec des clients du renseignement, on a parfois fait allusion au fait que les *rapports du SCRS* n'ont pas toujours porté attention aux ramifications canadiennes. D'autres clients ont déclaré, cependant, que les efforts de la DAP visant à mettre davantage l'accent sur « les questions canadiennes » étaient évidents.

Dans le passé (rapport annuel de 1986-1987, page 27), nous avons également eu l'occasion de souligner que le SCRS avait peut-être trop tendance à accepter d'embellir l'information fournie par les services de renseignement de pays amis. Nous avons appris, au cours de notre examen de la DAP, que les analystes portent un jugement critique sur l'information provenant de pays alliés où des questions particulières servent des intérêts personnels. De plus, la confirmation du renseignement provenant d'autres sources était un critère dans l'évaluation d'informations émanant d'autres services de renseignement; en théorie, on ne devrait pas accepter de telles informations tant qu'elles ne sont pas corroborées ailleurs.

Nous étions heureux de constater que la Direction mise de plus en plus sur les sources ouvertes. Les lecteurs de nos rapports annuels constateront que le recours maximum aux sources ouvertes d'information constitue un des thèmes qui nous caractérisent (voir par. ex., page 21 du présent rapport). Notre consultation des données sur les clients pour 1986-1987 et 1987-1988 révèle une hausse de 10 pourcent des demandes de la DAP pour des données de sources ouvertes provenant du Centre d'information du SCRS.

Autre influence plus subtile, du moins dans un passé et un avenir immédiats, plusieurs des analystes de la DAP ont moins d'expérience et d'influence que leurs homologues des directions opérationnelles. De plus, la plupart des analystes de la DAP sont rattachés aux directions opérationnelles. Ils ont même leur bureau dans les locaux de ces directions auprès desquelles ils travaillent plutôt que d'être réunis, de sorte que la culture globale dans laquelle ils baignent est davantage opérationnelle qu'analytique. Dans une section, le bureau du chef est dans un autre immeuble que celui de la plupart des analystes qui relient de lui.

L'agent opérationnel vérifie les conclusions de la DAP. Le document ainsi produit est parfois soumis à l'examen du directeur général de la direction opérationnelle avant même que le chef de l'analyste et le comité d'examen de la DAP en prenne connaissance.

détiennent l'ultime responsabilité d'arrêter les exigences et de fixer les priorités en matière de renseignement. Dans le monde occidental, une critique fort répandue dans le domaine du renseignement de sécurité porte sur le fait que les gouvernements ne donnent pas de directives suffisamment claires à leurs organismes de renseignement, et cette critique semble s'avérer dans le cas du Canada.

En l'absence de directives précises de la part du gouvernement, le SCRS a, incité par un certain nombre de facteurs, mis l'accent sur le renseignement courant. Les représentants du SCRS auxquels nous avons parlé nous ont cité, entre autres, l'inexpérience de la plupart du personnel de la DAP. Environ la moitié des analystes de cette Direction sont nouveaux dans le domaine du renseignement de sécurité étant donné que le SCRS n'a été créé qu'en 1984, et ils font leur apprentissage sur des projets à court terme de renseignements courants. Les analystes qui possèdent davantage d'expérience sont détournés de la production de renseignements de base en raison du temps qu'ils doivent consacrer à l'orientation de leurs subalternes. Cette situation, avons-nous appris, se modifiera au fur et à mesure que s'accroîtra le bagage d'expérience de la Direction.

Peut-être, mais il y a également des facteurs ancrés dans l'infrastructure. D'une part, la DAP ne possède pas de service consacré uniquement à la production de renseignements de base. L'influence des directions opérationnelles sur la DAP est beaucoup plus profonde.

Les directions opérationnelles, par l'entremise du comité de la production du renseignement (CPR) au sein du SCRS, jouent un rôle important dans l'établissement du programme de la DAP. Le Comité est présidé par le directeur général de la DAP, mais les directeurs généraux des directions opérationnelles détiennent la plupart des votes. Il existe un groupe supérieur «de direction» du CPR composé de sous-directeurs qui permettraient d'obtenir une perspective plus vaste, mais ce groupe est la plupart du temps inactif. Il ne s'est réuni qu'une fois en 1987. Le CPR de niveau des directeurs généraux (qui est le Comité dont nous voulons parler dans ce chapitre quand nous utilisons le sigle «CPR», à moins d'indication contraire) a tout naturellement comblé le vide.

Après avoir arrêté ce sur quoi l'attention des analystes de la DAP portera, le CPR entre en scène à nouveau à la fin de l'activité de production pour formuler ses observations sur le projet définitif de chaque rapport, exiger des révisions et décider de la distribution aux organismes et ministères-clients, aux agents de liaison de sécurité du SCRS à l'étranger et aux organismes de renseignement et de sécurité de pays étrangers amis.

## Sources et méthodes

L'analyse repose sur un certain nombre de sources : l'information réunie par les directions opérationnelles dans le cadre d'enquêtes, les agents de liaison en matière de sécurité, l'information de sources ouvertes tels que les médias et les ouvrages publiés par les experts, les services de renseignement et de sécurité des pays amis et les autres membres du milieu canadien du renseignement.

Les directions opérationnelles continuent d'exercer leur influence une fois que le CPR a autorisé l'analyse d'un sujet. L'analyste de la DAP travaille souvent en étroite collaboration avec un homologue de la direction opérationnelle pertinente. La majeure partie de l'information brute utilisée par un analyste de la DAP provient de sources opérationnelles.

**Le renseignement**

Nous avons fait nôtre la distinction apportée par le Groupe consultatif indépendant du Solliciteur général entre le renseignement opérationnel et le renseignement stratégique.\* Le renseignement opérationnel est «lié aux enquêtes sur des activités considérées comme constituant une menace pour la sécurité du Canada. Il est recueilli surtout (mais non exclusivement) à l'aide de techniques d'enquête, sert à court terme, et est obtenu pour des clients bien précis ou à une fin particulière». Il s'agit d'un renseignement «xé sur le cas» et le SCRS en est lui-même à la fois le principal utilisateur et producteur. Le renseignement opérationnel est l'apanage des directions opérationnelles du SCRS, de l'Antiterrorisme et du Contre-espionnage, qui disposent de leurs propres analystes fonctionnels.

Le renseignement stratégique que produit la DAP «est d'avanatage fondé sur la recherche à l'aide d'informations provenant de toutes les sources disponibles, vise une activité à plus long terme et de portée plus globale, et est destiné à un client interministériel ou au gouvernement dans son ensemble. Il est évalué à la lumière d'autres intérêts nationaux du Canada». À l'intérieur de cette catégorie, nous établissons une distinction entre le renseignement courant et le renseignement de base. Le renseignement courant porte sur des événements au fur et à mesure qu'ils se produisent et attire l'attention des décideurs sur les urgences éventuelles. Le renseignement de base est constitué de données fouillées sur des pays et des sujets, qui peuvent aider le gouvernement à élaborer ses politiques et à prendre des décisions stratégiques.

Prenons, à titre d'exemple, une réunion entre deux personnes soupçonnées de présenter une menace pour la sécurité du Canada : le renseignement opérationnel établirait la tenue de la rencontre et signalerait, dans la mesure du possible, ce qui s'y est dit. Le renseignement courant situerait la rencontre dans son contexte : déterminer à quelle organisation ces gens appartiennent, par exemple, et proposer ce que cette rencontre peut révéler des modifications susceptibles d'être apportées à l'intérieur de l'organisation et aux plans de cette dernière. Le renseignement de base offre un contexte plus vaste en évaluant les capacités, les intentions et les points vulnérables de l'organisation.

Le renseignement courant forme la majeure partie de la production de la DAP, comme le révèlent les observations faites par les clients selon lesquelles les rapports du SCRS attirent leur attention sur les questions précises : la vente d'armes, par exemple. Nous y voyons une faiblesse; le gouvernement n'obtient pas tous les renseignements de base dont il a besoin. Un flot continu de rapports de renseignements courants peut amener à traiter le renseignement de sécurité comme une série de «questions brûlantes» plutôt que comme une activité permanente, à long terme.

**Etablissement des priorités**

L'accent mis par la DAP sur le renseignement courant trouve en partie sa justification dans le SCRS lui-même. Cependant, ce n'est pas le SCRS mais le gouvernement qui



## 6. De l'information au renseignement

L'information est la matière première que le SCRS transforme en produit fini : le renseignement, à savoir une information filtrée et présentée de manière à aider ceux qui s'en servent à prendre de bonnes décisions. Le SCRS comprend une Direction de l'analyse et de la production (DAP)\* dont la tâche, selon le Manuel des opérations, consiste à évaluer les renseignements de concert avec les directions opérationnelles et à favoriser la transmission de l'information aux décideurs pertinents du gouvernement du Canada.

La DAP prépare des documents appelés *rapports du SCRS*, où sont résumés, dans chacun, des renseignements d'actualité sur un sujet, un organisme ou une personne unique, et des rapports spéciaux plus fouillés. Elle fournit également des documents et de l'information au Comité consultatif des renseignements (CCR) et au Comité consultatif de la sécurité (CCS). Il s'agit de sous-comités stratégiques du Comité interministériel de la sécurité et des renseignements (CISR) qui réunit des sous-ministres et qui relève du Comité du cabinet chargé de la sécurité et des renseignements, que préside le Premier ministre. Au total, cette Direction produit plus de 250 documents par année.

Nous avons procédé à un examen de l'activité d'analyse et de production de renseignements au sein de la DAP en 1987-1988. Comme le SCRS n'est pas seul à oeuvrer dans ce domaine, les ministères de la Défense nationale et des Affaires extérieures, pour ne citer que les exemples les plus flagrants, possèdent également leurs services d'enquête propres, et plusieurs organismes du gouvernement fédéral font usage de renseignements de sécurité : nos enquêtes nous ont inévitablement amenés à examiner les rapports qu'entretient le SCRS avec les autres organismes, à la fois producteurs et clients.

Dans le cadre de notre examen, le personnel de recherche a rencontré le personnel de tous les niveaux de la DAP : le directeur général, les chefs présents et antérieurs de sections et un certain nombre d'analystes. Nous avons assisté à toutes les étapes de la rédaction de certains projets de *rapports du SCRS*, examiné le travail exécuté par le CCR et observé les travaux du comité de production du renseignement de la DAP. Nous nous sommes également entretenus avec d'autres organismes qui ont recours aux renseignements du SCRS, nous avons étudié la formation, l'expérience et les titres universitaires des analystes de la DAP et consulté la documentation spécialisée pertinente. Nous nous sommes inspirés d'une enquête menée en 1987-1988 par la Direction elle-même sur sa clientèle.

Le rapport complet sera soumis à l'attention du Solliciteur général. Le présent chapitre en examine les constatations et les points fondamentaux.\*\*

\* Auparavant la Direction de l'évaluation des renseignements (DER).  
\*\* La DAP exerce également une fonction de surveillance sur les cibles antisubversives discrètes (voir chapitre 3 ci-dessus), mais notre étude s'est limitée à l'activité d'évaluation et de production comme telle.

Conclusion

leurs homologues et leurs collègues des autres pays afin de mieux comprendre le travail de l'autre et, lorsque surviennent des événements qui prennent rapidement de l'ampleur, de disposer de relations personnelles et professionnelles qui permettent de faciliter le travail.

À la fin de notre étude, nous étions en général satisfaits des réponses que nous avons obtenues aux quatre questions posées au départ. Nous avons constaté que la Direction de l'AT protège les Canadiens comme il se doit. Elle respecte la loi. La *Loi sur le SCRS* offre un cadre convenable, distinguant le rôle du SCRS en matière de renseignement de celui de la GRC en matière d'exécution de la loi.

Par sa Direction de l'antiterrorisme, le SCRS prouve qu'il peut réunir de l'information de façon prospective, au delà de l'appui qu'il est tenu d'apporter à l'activité d'exécution de la loi.

Dans les secteurs où la Direction connaît des faiblesses depuis longtemps, comme celui de l'analyse, nous avons décelé une amélioration marquée. Le secteur où le besoin d'apporter d'autres améliorations se fait le plus sentir est celui de l'analyse stratégique à long terme, que nous abordons dans le prochain chapitre du présent rapport annuel.



d'un certain nombre d'organismes fédéraux qui sont les principaux clients du renseignement d'AT et avons constaté qu'ils sont en général satisfaits de la qualité des renseignements qu'ils obtiennent sur les menaces terroristes. Ils déclarent également être en général satisfaits des consultations qu'ils peuvent avoir avec le personnel de l'AT pour discuter de questions et de problèmes. Les renseignements fournis aux clients sur la façon de découvrir des terroristes soupçonnés reçoivent un bon accueil, tout comme les analyses qui décrivent le degré de danger que présentent des organisations terroristes particulières à l'égard d'intérêts précis.

La divergence de vues entre le SCRS et les corps policiers face au terrorisme constitue un problème permanent. Le SCRS croit que les corps policiers voudraient, dans certains cas, que le Service utilise ses pouvoirs d'enquête pour soutenir le rôle des policiers, à savoir l'exécution de la loi. Mais ce n'est pas la raison d'être du SCRS. Ce Service a été créé principalement pour dispenser des conseils à partir d'analyses de l'information obtenue de sources ouvertes ou clandestines. Il est, bien sûr, de son devoir d'aider les corps policiers quand et où il le peut. Mais ce devoir porte avant tout sur la collecte de renseignements plutôt que sur le rassemblement d'éléments de preuve d'une manière qui puisse servir devant un tribunal. Le SCRS a terminé sa tâche quand il a cerné une menace et l'a indiquée aux policiers. Il ne devrait pas ensuite mettre en danger l'efficacité de ses méthodes afin de réunir des preuves qui pourraient servir à porter des accusations et à obtenir des condamnations.

La coopération entre le SCRS et la GRC s'est grandement améliorée grâce, avant tout, aux échanges d'agents de liaison entre ces deux organismes. La divergence d'opinion sur l'importance à accorder au renseignement par opposition à la preuve continue à engendrer des tensions. L'insistance du SCRS à protéger ses sources amène parfois les corps policiers à se demander s'ils obtiennent toute l'information qu'ils souhaitent.

Au cours de notre examen, nous avons constaté que la Direction de l'AT donne son meilleur rendement lorsqu'elle s'occupe des menaces actuelles. C'est une direction opérationnelle et la plupart des renseignements qu'elle produit servent à des fins opérationnelles immédiates. Elle produit également des évaluations des tendances à long terme dans les pays qui ne présentent pas de menaces immédiates pour le Canada. Bien qu'il s'agisse probablement du produit le moins important, ces évaluations n'atteignent pas les normes des renseignements produits par la Direction de l'analyse et de la production, qui font l'objet du prochain chapitre.

Le même service qui exécute la recherche au sein de la Direction de l'AT s'occupe également des séances d'information à l'intention des cadres supérieurs, notamment du directeur du SCRS. Cette activité, aux échéances plus rapprochées, tend à bousculer celle du renseignement. Nous pensons qu'il sied bien que le directeur rencontre en personne d'autres éléments du monde du renseignement de sécurité et, naturellement, il doit être bien renseigné en vue de telles rencontres. Mais nous ne pensons pas que les séances d'information et la recherche opérationnelle fassent bon ménage dans l'organisation actuelle. Chacun joue un rôle important. Nous aimerions que ces rôles soient élargis et dissociés.

Si le directeur se promène, ce n'est pas le cas des analystes opérationnels de la Direction de l'AT. Ils n'ont pas souvent la possibilité d'assister à des réunions nationales ou internationales sur le terrorisme. Nous pensons qu'ils devraient avoir plus d'occasions de rencontrer

Dans le cadre de ses enquêtes permanentes, la Direction de l'AT ne s'immisce pas indûment dans les affaires des collectivités ethniques. Elle concentre son attention sur les menaces bien arrêtées envers la sécurité nationale, non pas sur des groupes ethniques complets. Nous avons pris connaissance d'un cas où le SCRS a reçu à maintes reprises des demandes de conseils formulées par des membres d'un groupe ethnique sur les ripostes que la majorité modérée pourrait utiliser pour empêcher qu'une minorité manipule, à des fins politiques, des activités collectives. Le SCRS a répondu de façon retenue et convenable.

Les factions canadiennes de groupes étrangers, qui commettent des actes terroristes afin de renverser le gouvernement de leurs pays présentent un problème. En vertu de la *Loi sur le SCRS*, le Service doit réunir de l'information «dans la mesure strictement nécessaire». Quoique les sympathisants canadiens appuient l'objectif des terroristes étrangers, leurs activités ici se limitent surtout, dans bien des cas, à des manifestations et à des protestations politiques. Tous les conflits à l'étranger n'aboutissent pas à des attaques terroristes à l'échelle internationale.

La où il n'y a pas danger apparent de violence au Canada, le Service doit veiller spécialement à ne pas faire enquête sur «les causes légitimes défendues ou les désaccords légitimes manifestés», sauf s'il s'agit de menaces terroristes. Il doit également se tenir au courant des menaces qui s'atténuent : à savoir, au fur et à mesure que le conflit violent à l'étranger s'apaise, il doit diminuer ses enquêtes sur les groupes de sympathisants canadiens, ou les réduire proportionnellement. C'est surtout indispensable dans des endroits comme les pays d'Amérique latine en conflit où les idéologies politiques oscillent constamment. Notre étude a relevé un cas où nous avons conclu que le Service avait mis trop de temps à se désintéresser d'un groupe de ce genre quand la contribution de celui-ci au conflit à l'étranger s'était amoindrie. Même si la *Loi* autorisait le ciblage de membres de ce groupe, nous sommes d'avis que la portée de l'enquête était exagérée.

Nous entretenons également certaines inquiétudes au sujet d'activités liées à des manifestations spéciales comme la réunion des chefs d'Etat du Commonwealth. Avant la tenue de telles rencontres, la Direction de l'AT interroge les membres les plus en vue des groupes ethniques où l'on retrouve des éléments minoritaires terroristes. Ces entrevues visent à réduire des renseignements sur des menaces possibles.

Mais elles ont un effet secondaire : elles rappellent à tous ceux qui font partie du groupe que le SCRS les surveillent et elles visent, par conséquent, à décourager les extrémistes. Tant mieux si elles y réussissent. Nous craignons toutefois que cet effet restrictif ne s'étende à tout le groupe en cause, si ces entrevues échappent à tout contrôle. Se sentant épiés par les autorités, les autres membres de ces groupes peuvent s'abstenir d'exercer leurs droits de désaccord légitime et permis par la loi. C'est un dilemme perpétuel pour le Service à qui on demande une attention soutenue et soigneuse chaque fois qu'un «événement spécial» se présente.

## La production du renseignement

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, le Service a pour rôle principal de fournir des renseignements et des conseils au gouvernement. Nous nous sommes renseignés auprès

réaction à des événements nouveaux survenus à l'étranger, a augmenté la priorité accordée à une forme de terrorisme qui n'a jamais produit d'actes de violence au Canada.

L'étude a porté sur l'utilisation de sources humaines dans le domaine de l'AT. Le recrutement et le traitement de ces personnes constituent une tâche fort délicate. En plus des faiblesses connues de la nature humaine, les enquêteurs du SCRS doivent compter parmi leurs préoccupations la motivation et la fiabilité.

Nous avons constaté que l'AT prend grand soin, tant dans sa politique que dans la pratique, d'affecter ses sources uniquement à des cibles dûment désignées et à ne réunir que le genre de renseignements qui correspondent exactement à ce dont le SCRS a besoin en vertu de la Loi. Nous avons jugé satisfaisante la politique du SCRS en matière de recrutement des sources humaines, d'élaboration des sources et de vérification des dépenses, et nous n'avons relevé aucun manquement à cet égard.

Notre examen de la surveillance physique a compris des entretiens avec des agents chargés de ce travail, une revue du Manuel des opérations, un examen des vérifications internes du programme et une consultation de tous les rapports de surveillance établis dans deux régions au cours d'une période d'un mois en regard des cibles d'AT. Nous avons été fort impressionnés par la compétence et l'originalité avec lesquelles l'activité de surveillance a été exécutée.

L'étude s'est penchée sur l'emploi de moyens techniques d'interception, dont le traitement des renseignements obtenus de sources techniques. En décembre dernier, au cours de l'enquête sur la tragédie d'Air India, il a été dévoilé que le SCRS avait effacé des bandes magnétiques. Une politique qui régit le fonctionnement du SCRS prévoit la conservation d'éléments de preuve d'un crime. Elle prévoit également le signalement à la police de la découverte de toute situation périlleuse. En général, cependant, la politique exige qu'on transcrive l'information pertinente interceptée puis qu'on efface les rubans. Ainsi l'information sur des conversations privées, qui n'ont rien à voir avec la sécurité du Canada, n'est pas conservée. Au moment où nous écrivons nous n'avons pas encore pris de décisions finales concernant l'effacement des bandes magnétiques dans la tragédie d'Air India.

## Politiques et pratiques

La collecte de renseignements est ce que le SCRS accomplit de mieux. Notre recherche nous a convaincus que la qualité générale des renseignements réunis par la Direction de l'AT est très bonne. La Direction présente une fiche luable dans la surveillance des déplacements et des activités de ses cibles.

Elle affiche également un scepticisme salutaire à l'égard des renseignements qu'elle obtient des organismes étrangers de renseignements. Il se produit inévitablement des chasses aux chimères en raison de renseignements inexacts ou trompeurs fournis par d'autres organismes; l'AT est un secteur où des erreurs peuvent coûter des vies, on ne peut donc négliger aucun renseignement. Cependant, la Direction tient compte des politiques étrangères des pays qui lui fournissent des renseignements et qui peuvent tenter de tourner les activités canadiennes d'AT à leur avantage. Elle tient également compte du dossier de référence des organismes étrangers qui, dans le passé, lui ont fourni des renseignements qui se sont révélés valables ou non.



Pour notre étude, nous avons examiné la politique et les méthodes de ciblage figurant dans le Manuel des opérations du SCRS, ainsi que dans tous les documents utilisés pour choisir une cible; et nous avons procédé à une vérification de sept décisions précises en matière de ciblage. Notre choix des sujets s'est fait en majeure partie au hasard. Quant aux mandats autorisant des techniques d'intrusion telles que l'écoute téléphonique pour faire enquête, nous avons vérifié tous les mandats que l'AT avait en main, procédé à des examens fouillés de certains, et consulté la politique et les méthodes énoncées dans le Manuel des opérations au sujet de demandes adressées à la Cour fédérale.

De plus, nous avons procédé à un examen exhaustif de six enquêtes menés par le SRCS, y compris et la surveillance à long terme de groupes ou de personnes soupçonnés de se préparer à de la violence à des fins politiques et des examens succincts au sujet d'incidents ou d'événements ayant des répercussions sur la sécurité nationale.

Les demandes en matière de mandat et de ciblage constituent des domaines où des transformations phénoménales sont survenues en 1987-1988, en raison de «l'affaire du mandat Atwal» (voir la page 17 du présent rapport annuel). Des révisions apportées au Manuel des opérations ont désormais apaisé les grandes préoccupations que nous formulions au sujet du ciblage dans notre étude du programme d'antisubversion (rapport annuel 1986-1987, pages 40-43).

Aujourd'hui, l'appartenance à un groupe soupçonné de violence à des fins politiques n'est pas un motif suffisant en soi pour cibler une personne à prime abord. Elle peut, bien sûr, attirer l'attention du SCRS sur cette personne. Mais les décisions en matière de ciblage sont prises en fonction du comportement individuel, non de l'affiliation à un groupe. Nous estimons que c'est là la façon qui convient d'aborder cette question. Comme nous l'avons indiqué clairement dans le rapport annuel de l'an passé, nous ne pensons pas que les gens devraient être ciblés uniquement parce qu'ils sont membres de groupes; le ciblage ne doit pas ignorer la nature ou l'importance de la participation personnelle.

Même si les nouvelles politiques en matière de ciblage et d'enquête assurent toutes les protections réclamées par nous dans le passé, elles suscitent des inquiétudes contraires chez les enquêteurs régionaux. Ils craignent que si toutes leurs activités doivent porter sur des menaces reconnues envers la sécurité du Canada, les menaces latentes leur échappent. Ils devraient pouvoir obtenir des renseignements, sans recourir à des techniques d'intrusion. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Service s'affairait à parachever les derniers détails de mise en oeuvre des politiques. Nous prôtons l'adoption d'une interprétation sensée afin que les enquêteurs régionaux puissent poursuivre dans la voie menant vers une prévision de plus grande portée des menaces terroristes.

Nous souscrivons en général à la façon dont la Direction de l'AT utilise ses ressources. À part l'exception traitée plus loin dans ce chapitre, les priorités accordées aux diverses menaces terroristes semblent correspondre aux dangers qu'elles présentent. Fait également important, les priorités arrêtées par la Direction tiennent compte des menaces à long terme aussi bien qu'immédiates. Ainsi, pendant que se déroulait notre étude, la Direction, en

c'est là le troisième défi du SCRS : se tenir au courant d'événements qui surviennent dans des pays lointains, des événements qui peuvent être l'expression de siècles de conflits humains.

Le caractère international du terrorisme soulève des défis supplémentaires de part sa nature même. Dans la mesure où l'activité terroriste au Canada vise des cibles qui représentent, de façon réelle ou symbolique, des intérêts de nations étrangères, ces nations portent un certain intérêt à l'activité terroriste possible au Canada. Le SCRS peut profiter des échanges de renseignements avec ces pays, mais il doit éviter de tomber dans deux pièges. Le premier est de leur fournir des renseignements qui serviront à des fins répréhensibles. L'autre est d'accepter à première vue des renseignements faux, « de la désinformation », que ces pays peuvent offrir dans l'espoir d'utiliser le Canada à leurs propres fins.

## Priorité accrue

Depuis sa création en 1984, le SCRS a mis sur l'AT un accent dont la croissance est phénoménale. La tragédie aérienne d'Air India a changé radicalement la façon de penser des Canadiens au sujet du terrorisme international, ainsi que le programme d'AT du SCRS. Le 23 juin 1985, un avion gros porteur d'Air India, parti de Toronto et de Montréal à destination de Bombay, s'est abîmé au large des côtes de l'Irlande, entraînant dans la mort les 329 personnes à son bord. La plupart des victimes étaient des Canadiens. Le gouvernement canadien n'a pas établi officiellement encore la cause, mais dans le public, la violence terroriste est au cœur des conjectures.

Pendant cette même période où les ressources étaient comprimées à l'échelle du gouvernement, l'administration du SCRS a d'abord tenté de faire face à un accroissement de la demande en matière de renseignements sur le terrorisme avec le programme d'AT dans sa forme initiale. Dans certains bureaux, les heures supplémentaires ont atteint des chiffres incompatibles avec une saine gestion du personnel et une utilisation efficace des ressources publiques. Il a fallu reporter de nouveaux programmes qui visaient à traiter plus efficacement l'information brute et à améliorer la sensibilisation du personnel régional à l'aspect culturel.

Mais on ne pouvait pas étirer indéfiniment les ressources en place et on a dû éventuellement passer à un nouveau plan d'attaque. Le SCRS a remanié ses ressources, déplaçant gens et biens pour exécuter les travaux prioritaires d'AT. On insista davantage sur la familiarisation des agents de renseignement avec les racines du terrorisme ethnique. Les méthodes furent améliorées afin de déceler les menaces latentes et de gérer celles à long terme. Des mécanismes furent perfectionnés afin de coordonner les événements spéciaux et on améliora les communications avec les autres services du gouvernement.

Voilà toute une batterie d'améliorations. Lorsque des innocents sont victimes d'attaques terroristes, le public a le droit d'exiger la meilleure protection possible. De bons renseignements sont les premiers éléments essentiels pour faire échec au terrorisme. Par conséquent, nous favorisons un programme d'AT solide.



Les événements qui peuvent engendrer des menaces terroristes à venir peuvent survenir à l'extérieur du Canada. La plupart, mais non pas la totalité, des menaces terroristes envers la sécurité du Canada sont associées à des conflits qui font rage dans d'autres pays. Et aux agnets des dangers latents.

Le changement est un autre défi que doit relever l'AT. Le personnel affecté au terrorisme, les méthodes et les objectifs dans ce secteur se sont transformés avec le temps. Les menaces terroristes qui font l'objet d'enquêtes aujourd'hui étaient en majeure partie insoupçonnées au Canada il y a 10 ans. Dans 10 ans, seront-elles celles d'aujourd'hui? La Direction de l'antiterrorisme ne peut prétendre en toute sécurité que ce sera le cas. En plus de faire enquête sur les terroristes d'aujourd'hui, un service de renseignement doit toujours se tenir

surveille. L'origine de l'information utile aux opérations d'AT est, forcément, un secret étroitement dans leur cellule seulement après qu'ils aient commis des actions de violence criminelle. On raconte que certaines organisations terroristes n'accepteront de nouveaux membres sur le plan de la sécurité, est à peine suffisante quand il s'agit de réunir de l'information. gens qui ont recours à la violence pour atteindre leurs objectifs. Cette proximité, excessive de réunir de l'information. Souvent, les groupes terroristes se divisent en cellules, groupe-ments fermés et cohérents difficiles à infiltrer. Il est dangereux de trop se rapprocher des Le premier défi que doit relever toute enquête d'antiterrorisme se situe dans la difficulté

## Le défi

les différentes cibles d'enquête. Nous avons posé des questions à propos de l'acceptabilité de ses moyens vis-à-vis avons examiné des indices de l'emploi de moyens clandestins pour recueillir des renseignements et la région. Nous avons établi des comparaisons d'une année par rapport à l'autre. Notre étude a porté sur le recours aux ressources et aux pouvoirs d'intrusion selon la cible

latentes jusqu'à l'analyse d'activités passées. L'étude exécutée par le CSARS a compris : l'examen de l'infrastructure de la Direction de l'AT, et des ressources financières et humaines dont elle dispose, l'interrogation des officiers du SCRS qui exécutent le programme d'AT à la grandeur du pays et l'examen des nombreuses sources de renseignements qu'utilise le Service, la consultation des dossiers opérationnels, et la lecture de documents dont le sujet varie du décellement de menaces

*Loi sur le SCRS* (L'examen quinquennal est traité au chapitre 10 du présent rapport). SCRS peut être rectifiée l'an prochain quand le Parlement canadien fera l'examen de la Enfin, nous nous sommes demandés si la *Loi* offrait un cadre législatif adapté aux activités du SCRS dans ce domaine. Ce point est d'actualité. Toute imperfection du mandat de

Troisièmement, nous nous sommes demandés si le Service se servait de ses pouvoirs de façon abusive ou inutile dans le cadre du programme d'AT. Nous nous sommes préoccupés tout particulièrement des interventions du Service qui pourraient nuire aux activités politiques, culturelles ou sociales des groupes ethniques.

régional au directeur, détient les attributions qui conviennent à son rang dans la hiérarchie.

## 5. Opérations d'antiterrorisme

L'Antiterrorisme (AT) constitue l'une des deux directions opérationnelles du SCRS,\* et nous en avons fait une étude approfondie en 1987-1988. Un rapport circonstancié sera remis au Solliciteur général et au directeur du SCRS. Il s'agit d'un long document dont les recommandations sont cotées. Le présent chapitre en donne, dans la mesure du possible, les grandes constatations et conclusions.

### Mandat du SCRS

La principale question à trancher pour d'autres enquêtes dans ce domaine consiste à décider ce que veut dire le mot «terrorisme». Dans une étude savante, on trouve plus de 100 définitions. Pour le SCRS, cependant, la difficulté est simplifiée, son mandat à cet égard est énoncé clairement au paragraphe 2c) de la *Loi sur le SCRS* : «des activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menace de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un Etat étranger.»

Pour lutter contre le terrorisme, comme contre toute autre menace envers la sécurité du Canada énumérée à l'article 2, le SCRS a pour mandat, en vertu de l'article 12 de la *Loi*, de «recueillir, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et d'analyser et de conserver les informations et renseignements», de «faire rapport au gouvernement du Canada et de le conseiller à cet égard.»

Il importe de signaler que le SCRS ne détient pas de mandat pour faire respecter le droit criminel ou réunir des preuves en vue de poursuites criminelles. Cette notion ne semble pas être très claire dans l'esprit de certains critiques du Service. Le SCRS cherche à découvrir les sources et les cibles du terrorisme et les autres menaces envers la sécurité du Canada. Mais la protection des cibles et l'arrestation des criminels relèvent, de toute évidence, des corps policiers, notamment de la GRC en vertu de la partie IV de la *Loi sur le SCRS* (appelée *Loi sur les infractions en matière de sécurité*).

### Points et méthodes étudiés

Nous avons entamé notre étude en ayant en tête quatre questions. Premièrement, le SCRS joue-t-il son rôle dans la protection des Canadiens contre le terrorisme? Pour répondre à cette question, nous nous sommes penchés sur la capacité de la Direction de l'AT à déceler les causes apparentes de l'activité terroriste, à analyser leur importance, à réunir les renseignements pertinents et à transmettre ces renseignements à ceux qui sont chargés de faire échec aux menaces terroristes à temps.

La deuxième question portait sur l'activité du SCRS dans le respect de la loi, à savoir non seulement la Loi elle-même, mais également les mandats et les directives ministérielles. Il s'agissait de comparer les politiques et les méthodes du Service avec ces mécanismes de contrôle et de comparer les pratiques régionales aux politiques et aux méthodes. Il y a également des questions de responsabilité : à savoir si chaque intervenant, de l'enquêteur

\* L'autre est le Contre-espionnage (CE). Nous l'étudierons l'an prochain et publierons nos conclusions et constatations dans notre prochain rapport annuel.



À la fin de 1987-1988, les événements semblaient sur le point d'aboutir. Le comité inter-ministériel avait reçu un rapport d'un groupe de travail et exposait les options dans un document destiné au Comité interministériel de la sécurité et des renseignements (CISR), constitué à l'échelon des sous-ministres. Nous n'avons vu ni l'un ni l'autre de ces documents (ils débordent le cadre de notre mandat de surveillance). Mais nous espérons que le CISR ne prendra aucune décision fondée uniquement sur le rapport du consultant que nous avons vu et que nous considérons inadéquat. Nous espérons qu'il procédera plutôt à d'autres enquêtes—et consultera en particulier des experts en matière d'épidémiologie statistique.

## Gestion

Un certain nombre de changements ont été apportés à la gestion du SCRS. Le cabinet du directeur comprend maintenant un secrétaire responsable de la planification et de la coordination et des liaisons avec le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, l'Inspecteur général, les ministres et la Chambre. Le secrétariat est aussi chargé de l'organisation et du soutien des comités, et du CARC. Le directeur préside personnellement tous les principaux comités de gestion interne.

Ces comités comprennent le Comité de gestion des ressources humaines. La fonction «personnel», qui comprend les questions liées aux langues officielles, est maintenant confiée par un sous-directeur plutôt que par un directeur général, et on nous assure qu'un plan exhaustif des ressources humaines, portant sur la formation et le perfectionnement, les langues officielles et les objectifs de recrutement, est en voie d'élaboration.

Dans *Pour corriger une situation*, nous avons instamment recommandé la création temporaire d'un poste au niveau de sous-directeur dont le titulaire serait chargé de mettre en oeuvre un plan spécial visant les langues officielles. Étant donné les événements qui sont survenus depuis lors, notamment la nomination d'un nouveau sous-directeur du personnel et des langues officielles, nous sommes d'avis que cette mesure n'est plus nécessaire.

Nous avons déjà attiré l'attention du gouvernement sur une question clé dans le domaine du personnel, à savoir les possibilités d'échanges entre le Service et la Fonction publique du Canada. Parce que cette mesure exigerait des modifications statutaires, elle dépasse les pouvoirs du SCRS, et nous y revenons au chapitre 10.

Quant aux questions sans le contrôle du SCRS, il nous semble que le Service ressente son système de gestion d'une façon qui pourrait lui éviter certains problèmes qui se sont posés par le passé.



- \* Le juge Donald Morand, *Report of the Royal Commission into Metropolitan Toronto Police Practice*, Toronto 1976
- \*\* *Loi modifiant la Loi sur les normes d'emploi*, troisième session, 32<sup>e</sup> législature, Ontario

À la lumière de l'expertise de notre disposition, nous nous opposons à ce que les tests du polygraphe soient décrits comme «une forme de test psychologique» lorsqu'ils manquent de valeur, de fiabilité et de comparabilité et lorsque les réactions des participants sont interprétées d'après une procédure qui ne dure normalement qu'environ deux heures.

Même si le consultant examine tant les avantages que les inconvénients du polygraphe sans arriver explicitement à aucune conclusion ferme, nous mettons en question l'objectivité d'un rapport qui décrit les tests du polygraphe comme «une forme de test psychologique». Pour ce qui est de la fiabilité scientifique du polygraphe, cette description ne tient pas debout si l'on considère que les personnes qui administrent les tests du polygraphe ne sont pas tenues d'avoir reçu une formation de psychologue. En fait, le SCRS se sert de psychologues pour administrer ses tests du polygraphe. Cela vaut mieux que rien. Mais le recours à des psychologues n'est pas une norme universelle à laquelle on doit s'attendre que les autres utilisateurs du polygraphe, à l'extérieur ou à l'intérieur du gouvernement, se conforment automatiquement.

Un comité interministériel s'est penché sur cette question en 1987-1988. Il a demandé à un consultant indépendant d'examiner la recherche qui avait été effectuée pour lors à cet égard. Fort bien. Malheureusement, la hâte avec laquelle nous avons appris que le travail avait été fait est évidente. Le consultant ne traite pas du tout les conclusions d'une importante commission royale en Ontario\* qui a spécifiquement étudié la question des tests du polygraphe sur les lieux de travail, et il ne fait que mentionner en passant les témoignages concernant une loi ontarienne de 1983 qui interdit les tests du polygraphe pour le filtrage du personnel\*\*.

Nous avons vivement recommandé «la réalisation d'une étude approfondie et objective qui permettrait au solliciteur général et au gouvernement de décider pour eux-mêmes si l'utilisation de pareilles méthodes est compatible avec les valeurs d'une société libre et démocratique» (Rapport annuel de 1986-1987, page 55).

Au delà du dommage causé à des carrières en herbe dans le secteur du renseignement de sécurité et de la tâche qui demeure sur le dossier de ceux qui «râtent» le test, une question plus vaste se pose. Si le SCRS et ses maîtres au gouvernement considèrent le polygraphe comme suffisamment fiable pour être utilisé pendant le processus de recrutement, dans combien de temps commenceront-ils à en étendre l'application? Son utilisation pour les enquêtes sur la sécurité peut-elle être bien loin? Quand le secteur privé emboîtera-t-il le pas au gouvernement? Dans combien de temps le test du polygraphe deviendra-t-il obligatoire pour des millions de Canadiens? Ce n'est pas là le genre de société que le SCRS a été chargé de protéger.

recrutement, même avec la meilleure volonté du monde, de conclure à la fidélité au Canada d'une recrue en face d'une machine apparemment scientifiquement dite le contraire.



Les défenseurs de ces tests aiment à répéter que les tests du polygraphe ne sont qu'une parmi de nombreuses procédures de filtrage auxquelles les recrues éventuelles doivent faire face. Cela est vrai. Mais nous ne pouvons croire qu'une lecture défavorable du polygraphe est ignorée lorsqu'elle est contredite par des preuves d'autres sources. Cela ne cadre pas avec notre façon de voir la nature humaine au XX<sup>e</sup> siècle, nourrie dans la conviction que «la science a réponse à tout». Il serait difficile, voire impossible, pour les responsables du

L'an dernier, nous avons été heureux de rapporter que le SCRS n'administre plus systématiquement des tests du polygraphe aux personnes qui font déjà partie de son effectif. Mais la situation s'est encore améliorée depuis lors. Les recrues éventuelles doivent maintenant subir le test du polygraphe seulement pour la loyauté et plus sur leur style de vie.

Nous ne croyons pas nécessairement que la marge d'erreur ne soit que de 10 pour cent. Mais, même en admettant que cela soit vrai à des fins de discussion, il faut reconnaître qu'un résultat erroné sur 10 serait considéré comme un taux d'erreur très élevé dans la plupart des domaines. Ce taux est, en réalité, trop élevé pour justifier le vernis scientifique dont le polygraphe peut enduire des décisions arbitraires et préjudiciables au sujet des carrières de Canadiens loyaux.

Les nouvelles au sujet d'un autre thème sur lequel nous revenons souvent nous préoccupent quelque peu. Nous nous sommes opposés à maintes reprises à l'utilisation du polygraphe au sein du SCRS (Rapport annuel de 1986-1987, page 53; Rapport annuel de 1985-1986, page 19). Nous ne reprendrons pas notre argument en détail ici. Qu'il suffise de dire que même les partisans du polygraphe avouent un taux d'erreur d'au moins 10 pour cent. Le polygraphe enregistre les manifestations physiques de tout genre d'émotion; il enregistre la crainte ou la contrariété de la même façon qu'il enregistre la culpabilité. Le «résultat» du test est une interprétation par un opérateur de ce que dit la machine. Dans le meilleur des cas, l'opérateur porte un jugement professionnel; dans le pire, il ne fait que deviner.

## L'utilisation du polygraphe : De mal en quoi?

Nous constatons que la GRC a créé une équipe de recrutement national qui, pour reprendre les paroles prononcées par le solliciteur général le 28 mars 1988, «apporte le message aux minorités et aux peuples autochtones que la GRC s'intéresse à eux pour qu'ils fassent une carrière comme représentant de la loi». La GRC avait déjà lancé une campagne s'adressant aux femmes et aux francophones. Les circonstances de la GRC et du SCRS sont très différentes, évidemment; nous l'avons souvent fait remarquer nous-mêmes. Mais nous notons avec intérêt que la GRC a décidé d'aller au-devant des gens qu'elle veut plutôt que d'attendre qu'ils viennent à elle. Nous remarquons aussi avec intérêt que la GRC vise à recruter 5 pour cent de son effectif parmi les minorités visibles.

Il est important qu'ils considèrent le SCRS comme un environnement dans lequel leur peu- ples et leurs valeurs seront respectés. D'ailleurs le SCRS a besoin des aperçus qu'ils peu- vent lui apporter concernant la réalité de la société multiculturelle et multiraciale qui existe aujourd'hui au Canada. Il est toujours difficile de trouver des renseignements statis- tiques fiables sur l'ethnicité. Mais on se rend compte immédiatement que les minorités eth- niques et raciales et les peuples autochtones ne sont pas bien représentés au SCRS. Il est évident qu'on doit s'efforcer de réaliser une représentation plus juste.

qu'il sert constitue un objectif de recrutement important. Nous trouvons la composition de cette classe rassurante (tableau 2).

Tableau 2. Composition des classes à l'académie Sir William Stephenson

Source	Première		Sexe		Conversion
	langue officielle	F	M	F	
janv. 1986	32	8	25	9	0
févr. 1986	32	8	25	9	14
juin 1986	18	4	16	5	0
sept. 1987	3	2	5	2	7
févr. 1987	14	2	18	2	0
avr. 1988	6	6	4	8	3

Source : SCRS

En ce qui concerne sa répartition linguistique et par sexe, la classe n'est pas aussi disproportionnée qu'elle peut le paraître à première vue. C'est ce dont le SCRS a besoin s'il doit devenir plus représentatif de la population canadienne. Comme l'une de nos collègues, Paule Gauthier, l'a fait remarquer dans une allocution qu'elle a prononcée devant l'Association des femmes juristes du gouvernement fédéral le 13 janvier 1988 : «Le monde de la sécurité nationale n'est pas un monde où les femmes sont bien représentées. Certes, il y a eu, dans l'histoire, des femmes qui ont joué des rôles d'espionne de façon magistrale mais le nombre de femmes actives à divers échelons de la direction du Service de sécurité est très minime, pour ne pas dire quasi inexistant».

Pour ce qui est de la première langue officielle, le SCRS a encore du travail à faire avant de pouvoir fonctionner efficacement aussi bien en français qu'en anglais et être représentatif de la population canadienne. Nous sommes heureux d'affirmer que toute la classe est bilingue.

Quant à la catégorie «source» au tableau 2, les neuf recrues provenant de l'extérieur du Service viennent de terminer leurs études universitaires. Les trois autres sont des agents de surveillance du SCRS «convertis» au groupe AR. Nous avons déjà longuement commenté (Pour corriger une situation, chapitre 15, Rapport annuel de 1986-1987, pages 52-53) les problèmes de moral que pouvaient avoir les agents de surveillance—les gens qui filent les cibles du SCRS—parce que leur travail ne mène pas normalement à des promotions. Nous croyons qu'il est juste que le SCRS fournisse aux surveillants ayant les compétences voulues des chances raisonnables d'accès à la catégorie des AR, où il y a plus d'avancement.

Il faudra encore veiller à la représentation des minorités ethniques et visibles et des peuples autochtones. Nous croyons qu'il est essentiel que ces groupes soient bien représentés.

Notre dernier rapport annuel et notre rapport spécial sur les langues officielles et les relations de travail au SCRS, *Pour corriger une situation*, de même que le rapport subséquent du Groupe consultatif indépendant du solliciteur général, ont tous eu une incidence de taille l'an dernier sur la façon dont le SCRS mène ses affaires internes. L'année n'a pas été facile pour le Service, mais nous avons remarqué des améliorations considérables qui faciliteront les choses à l'avenir. Le présent chapitre en expose les points saillants.

## L'Académie, hier et aujourd'hui

Nous avons été heureux d'apprendre que le SCRS avait décidé de rouvrir l'Académie Sir William Stephenson en avril 1988. L'Académie est l'école où le SCRS forme ses nouveaux agents de renseignements (AR); c'est la porte par laquelle une nouvelle génération pénètre dans le domaine du renseignement de sécurité.

Nous avions été profondément déçus d'apprendre au printemps de 1987 que l'Académie fermerait ses portes pour un an. Après avoir embauché un grand nombre d'agents de renseignements au niveau AR-3 à l'automne de 1986, le SCRS a affirmé qu'il n'avait plus d'argent pour former une classe de AR-1 à l'Académie pendant l'année financière 1987-1988. Ce que nous n'avons pas aimé c'est que presque tous les agents embauchés à l'automne de 1986 étaient d'anciens policiers. Entrant à un niveau plus élevé que les recrues civiles qui étaient formés à l'Académie, ils avaient de meilleures chances d'avancement. Il nous semblait que le SCRS ratait l'occasion de diversifier les antécédents et l'expérience de son personnel.

Mais, en 1987-1988, le SCRS a cessé d'embaucher ses AR de cette façon, comme il l'avait promis. Les seuls nouveaux employés qui ne sont pas passés par l'Académie étaient des gestionnaires intermédiaires ou supérieurs ayant des compétences spécifiques dont le Service avait besoin. En même temps, on dressait des plans en vue de permettre aux agents comptant de nombreuses années de service de prendre une retraite anticipée et de faire ainsi de la place pour du sang nouveau.

Quant au programme de l'Académie, nous avons toujours été enthousiastes. Même si une grande partie de la période de transition, pendant laquelle le SCRS a pris la relève du Service de sécurité de la GRC, a été marquée par les bouleversements et les retards, nous avons dit dans notre Rapport annuel pour 1985-1986 qu'«il est particulièrement impressionnant de constater avec quelle rapidité le Service a réussi à créer à partir de rien un programme de formation qui a reçu une très bonne évaluation de la part de sa première promotion de recrues». Le SCRS va chercher les conférenciers de l'Académie non seulement dans le secteur de la sécurité et du renseignement mais aussi dans les universités et au sein de l'Association canadienne des libertés civiles. À la fin de l'année, un de nos collègues, Jean Jacques Blais, devait expliquer le rôle de notre comité à la classe d'avril 1988.

## Représentation et bilinguisme

À la fin de l'année, la classe d'avril 1988 avait été constituée. Ne comptant que 12 recrues, elle est très petite—en fait, c'est la plus petite classe que l'Académie ait jamais eue. Mais il s'agit néanmoins d'un pas en avant. Rendre le Service plus représentatif de la société

Un changement important en matière de filtrage de citoyenneté est que les responsabilités du SCRS diminuent, ce qui permettra à la Direction du filtrage de sécurité d'utiliser mieux ses ressources puisque les demandes de vérification de citoyenneté représentaient un tiers de toutes les demandes de vérifications.

Le SCRS prévoit que d'ici la mi-juillet 1988, tout l'arrérage des demandes, y compris toutes celles de filtrage, ne sera que de 35,000 à 40,000, au total, ce qui représente moins de la moitié du nombre d'il y a six mois.



Le délai dans le traitement des demandes d'habilitation de sécurité a continué à poser de sérieux problèmes en 1987-1988. Il faut toujours plus de sept mois pour effectuer les vérifications aux niveaux I (antérieurement appelé CONFIDENTIEL) et II (SECRET), et plus d'un an au niveau III (TRÈS SECRET). Le SCRS est le premier à reconnaître que ce délai est trop long; il convient que 30 jours serait raisonnable pour l'habilitation aux niveaux I et II, et le Comité croit qu'idéalement il en faudrait 90 pour le niveau III.

Pourquoi faut-il tant de temps? La réponse est simple: le SCRS est débordé. L'année dernière, il a traité environ 90 000 demandes de vérification touchant des immigrants éventuels, 90 000 demandes de vérification en matière de citoyenneté, 46 000 demandes en vertu de la Politique concernant la sécurité du gouvernement (PSG), 14 000 demandes visant des travailleurs d'aéroport et 7 000 demandes dans d'autres catégories.

Comme on l'avait prévu lorsque la PSG est entrée en vigueur en 1986, moins de demandes d'habilitation ont été présentées en vertu de cette politique. Les demandes ont diminué de plus du tiers par rapport au niveau de 1986-1987. Il y a aussi eu une baisse sensible dans le nombre de longues enquêtes sur le terrain qui étaient requises.

Mais, si le SCRS espérait que cela réduirait sa charge de travail, le ministère des Transports a anéanti ses espoirs en exigeant des cotes de sécurité pour tous les travailleurs d'aéroport ayant accès aux zones limitées, comme mesure d'antiterrorisme. On a reconnu dès le début que l'attribution de ces cotes devrait s'étaler sur plusieurs années, à compter de 1987-1988. L'objectif de la première année était de 10 000 cotes. Pour la première année on s'attend qu'il soit de 24,000 à 28,000 demandes. Déjà sur les dents, le SCRS a dû faire face à une demande de 240 pour cent du niveau attendu.

Le nombre d'événements internationaux majeurs qui ont eu lieu au Canada est venu compliquer temporairement les choses. Près de 600 cotes du niveau II étaient requises pour la réunion des chefs d'État du Commonwealth qui s'est déroulée à Vancouver des 13 au 17 octobre et environ 500 pour le Sommet économique qui devait avoir lieu à Toronto à la mi-juin de 1988.

La Direction du filtrage de sécurité est également victime des installations physiques insuffisantes fournies au SCRS. Les analystes ne sont pas logés dans les mêmes locaux que les dossiers qu'ils doivent consulter. Pendant que des terminaux d'ordinateur restent dans leurs emballages parce que tout le monde est trop occupé pour veiller à leur installation, les employés de la Direction font la queue pour se servir des terminaux qui sont branchés. Bien des postes dans la Direction sont vacants.

Il n'est pas surprenant que, malgré la prestation de ressources additionnelles, l'arrêté de travail reste énorme—43 000 vérifications en matière de citoyenneté, 33 000 vérifications en matière d'immigration et 15 000 cotes de sécurité en vertu de la PSG. Reconnaissant qu'il était dépassé par les événements, le SCRS a fait appel à un expert du Conseil du Trésor, qui a examiné comment le système pouvait être simplifié, déterminé les ressources supplémentaires qui s'imposaient. Les recommandations contenues dans le rapport de l'expert sont en vigueur. Le SCRS a montré sa créativité et sa flexibilité, et il a même trouvé d'autres améliorations à celles du rapport.



Les statistiques du tableau 1 suivent le modèle de tous nos rapports annuels précédents. Mais dans chacun de ces rapports nous avons dit que nous voulions trouver une manière de fournir des renseignements plus précis au sujet des mandats judiciaires sans porter atteinte à la sécurité nationale.

Nous avons essayé plusieurs moyens pour y arriver, mais chaque idée a avorté parce que le SCRS a maintenu sincèrement que si nous en révélions davantage cela donnerait une aide injustifiable à l'espionnage ou au terrorisme.

Bien que nous ne soyons pas d'accord avec le SCRS, nous considérons son objection très sérieusement puisqu'il s'agit de la sécurité nationale. À la place, nous proposerons un format de statistiques qui, nous pensons, serait plus utile pour les Canadiens quand un Comité parlementaire commencera l'examen de cinq ans de la *Loi sur le SCRS*, qui est prévu pour l'an prochain. Le parlement lui-même décidera alors si la *Loi* aura besoin de publier des statistiques similaires à celles que nous proposerons ou si les préoccupations du SCRS concernant la sécurité nationale sont suffisamment bien fondées pour rejeter notre proposition.

De toutes manières, nous tenons à assurer les Canadiens que nous continuerons à examiner tous les mandats judiciaires chaque année et que nous aviserons immédiatement le Solliciteur général et même s'il le faut le parlement, si selon nous, le SCRS abuse de ses pouvoirs.

Nous proposerons au Comité parlementaire que la *Loi sur le SCRS* exige des statistiques détaillant le nombre de citoyens canadiens ou de résidents permanents légaux qui ont été touchés—même marginalement, par les pouvoirs de surveillance accordés au SCRS en vertu d'un mandat judiciaire de la Cour Fédérale.

Étant donné que nous croyons que si on donnait le nombre exact de non-canadiens affectés par les mandats judiciaires cela pourrait peut-être porter atteinte à la sécurité nationale, nous ne proposons pas de rendre publique le nombre total de mandats judiciaires autorisés par la Cour fédérale entre ceux touchant les canadiens et ceux touchant les étrangers au Canada. Pour la même raison, nous ne proposons pas de rendre publique le nombre total de particuliers touchés par les mandats judiciaires.

Selon nous, la publication annuelle du nombre de canadiens et de résidents permanents légaux touchés par les mandats judiciaires de la Cour fédérale accordés au SCRS, fournirait au public des renseignements significatifs sur la manière avec laquelle le SCRS a exercé ses pouvoirs sans porter atteinte à la sécurité nationale. Nous pensons que de telles statistiques seraient beaucoup plus utiles, et probablement même moins susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale, que les chiffres que nous avons publiés cette année. Toutefois, nous attendons que le Parlement se prononce sur ce point avant de faire tout changement.

Il y a eu des changements appréciables depuis notre dernier rapport. Les documents en langue française constituent maintenant 28 pour cent de la collection du Centre—proportion qui, d'après les spécialistes en bibliothéconomie que nous avons consultés, est excellente pour une bibliothèque spécialisée de ce type. Cette augmentation était destinée non seulement à atteindre un certain quota linguistique, mais à garantir que tous les enquêteurs et analystes, non seulement ceux qui travaillent en français, aient accès aux documents les plus utiles qui existent dans les deux langues officielles.

Il est difficile de faire des comparaisons d'année en année sur la manière de procéder des analystes pour avoir accès à l'utilisation des sources ouvertes par le Centre d'information puisque ce dernier a modifié sa façon de noter les documents qui sont consultés, mais il semble qu'une forte augmentation entre 1986 et 1987 ait résulté d'une demande accrue du Centre d'information de la part des sections administratives et techniques. Il semble y avoir eu une diminution à peu près correspondante dans la demande des analystes au sein des directions opérationnelles, même si les chiffres sont pondérés pour tenir compte du fait que des statistiques sur la Direction de l'antisubversion n'ont été recueillies que pendant une partie de l'année. Cependant, les statistiques ne tiennent pas compte de plusieurs documents de source ouverte que le Centre d'information distribue régulièrement aux divisions opérationnelles.

Les nouvelles des régions sont encourageantes. On forme des employés pour les centres de référence régionaux. Nous sommes aussi heureux de noter qu'il y a maintenant des centres de référence à Montréal, au sein du bureau régional d'Ottawa et à Toronto, lesquels sont tous dotés d'installations modernes pour extraire les données, et que des autres ouvriront bientôt à Vancouver et à Edmonton. Les enquêteurs dans les régions, pouvant obtenir plus facilement des informations de sources ouvertes, sont moins portés à exercer leurs pouvoirs comportant intrusion.

### Statistiques sur les mandats judiciaires

Il y a eu une forte baisse dans le nombre de mandats judiciaires autorisés en 1987 (voir tableau 1). Cette diminution est due en partie à l'élimination de la majorité des mandats judiciaires d'antisubversion, ainsi qu'à l'introduction de nouvelles procédures d'autorisation de mandats judiciaires à la suite des difficultés avec le mandat judiciaire Atwal.

Tableau 1. Mandats judiciaires nouveaux et renouvelés au SCRS de 1985 à 1987

Source : SCRS		
Nouveaux mandats judiciaires	Mandats judiciaires renouvelés	Total
82	27	109
94	11	105
71	5	76
Durée moyenne des mandats judiciaires (jours)		
1985	1986	1987
173.6	162.2	190.82

\* Groupe consultatif indépendant sur le Service canadien du renseignement de sécurité, *Des res-*

Le Groupe consultatif indépendant a réitéré nos préoccupations dans son rapport. En ce qui concerne l'une des rares recommandations que nous avions formulées dans notre dernier rapport annuel et sur lesquelles il n'était pas d'accord, le Groupe consultatif indépendant était d'avis que les chercheurs du SCRS ne devaient pas procéder à des recherches indépendantes ni préparer des résumés de l'information dans les dossiers. Mais il pensait généralement comme nous que le Centre d'information devait être mieux adapté aux activités des analystes des renseignements au SCRS. Il a noté que «le SCRS n'exploite pas à fond les sources ouvertes d'information» et affirmé que «des évaluations importantes de la menace, du moins au niveau stratégique ou environnemental, pourraient être faites principalement à l'aide de renseignements de sources ouvertes»\*.

Le SCRS maintient et continue à ajouter un nombre de sources ouvertes dans son Centre d'information (antérieurement appelé le Centre de l'information de sources ouvertes), qui fournit des services de bibliothèque et de recherche dans les bases de données relatives aux enquêtes et analyses du SCRS. Mais la préférence pour les techniques d'enquête est endémiques au SCRS. Il semble avoir plus confiance dans les renseignements qu'il déniche pendant ses enquêtes que dans ceux qui sont à la portée de tout lecteur averti.

L'utilisation, ou la sous-utilisation plutôt, des sources ouvertes par le SCRS constitue l'une de nos préoccupations continues. Par sources ouvertes, nous entendons des sources comme les médias et les journaux professionnels et techniques, au Canada comme à l'étranger, par opposition aux techniques comportant intrusion. Nous avons appris, par exemple, que l'ONA de l'Australie obtient de l'information des sources de renseignements et compte aussi fortement sur les médias comme les journaux et universités.

Sources ouvertes

Nous avons aussi été perturbés de découvrir que le SCRS possède toujours des dossiers ouverts en 1970, avant la *Loi sur le SCRS*, époque où la GRC enquêtait toujours sur les syndicats. Le SCRS avait alimenté ces dossiers en conformité avec ses procédures normales. Même en l'absence d'une décision sur le ciblage, les chercheurs du SCRS versaient systématiquement au dossier pertinent, s'il y en avait un, tous les renseignements qu'ils trouvaient sur leur chemin. Nous avons aussi constaté que les enquêteurs du SCRS avaient pleinement accès à ces dossiers.

Le solliciteur général et le directeur ont pris des mesures que nous considérons appropriées. Les dossiers sur les syndicats ont été mis sous clé en vue d'être examinés et, s'ils ne respectent pas les dispositions de la *Loi*, ils seront détruits ou envoyés aux Archives nationales. Ordre a été donné de cesser la surveillance dans les cas où elle ne pouvait pas être justifiée en vertu de la *Loi*.

des directives appropriées du Service et que ce dernier n'avait pas essayé de le protéger à mauvais escient une fois que les accusations eurent été portées.



signes sont encourageants. Nous avons examiné certaines demandes de mandats judiciaires qui ont été présentées après la réforme et, à première vue, nous sommes satisfaits des changements qui se sont produits. Comparativement à ce que nous voyions avant, ces demandes sont maintenant des modèles de précision, de clarté et de logique.

## Un exemple typique

L'«Affaire Boivin» illustre certaines préoccupations que nous avons signalées par le passé—et une partie du travail que le SCRS avait déjà effectué, avant la récente avalanche de changements, pour faire concorder ses pratiques de ciblage avec la *Loi sur le SCRS*.

L'affaire a éclaté lorsque les médias ont rapporté que Marc-André Boivin, dirigeant syndical au sein de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) qui était passible d'accusations liées à un attentat à la bombe devant les tribunaux du Québec, était une source du SCRS, peut-être un *agent provocateur*, et que ses activités illégales faisaient partie d'un complot du SCRS pour bouleverser et discréditer le mouvement ouvrier. Utilisant des renseignements recueillis par l'inspecteur général, nous avons examiné ces allégations et le solliciteur général a rendu notre rapport public le 29 mars 1988\*.

Nous avons appris qu'en 1973 M. Boivin était devenu une source pour la GRC, qui lui avait donné instruction de surveiller les activités criminelles et «subversives» soupçonnées au sein du milieu ouvrier. À deux reprises, il avait eu maille à partir avec la justice relativement à son travail syndical—en 1973, pour avoir troublé la paix en piquetant et en 1978 pour avoir mis de la colle dans les serrures d'un immeuble public. Au moment de ce dernier épisode, la GRC a stipulé à M. Boivin qu'il ne se donne pas à des activités qui aillent à l'encontre des politiques de la gendarmerie, ou de la loi. En 1983, le module des affaires syndicales du Service de sécurité de la GRC n'enquêtait plus, il ne faisait que surveiller.

Lorsque le SCRS a pris la relève du Service de sécurité en 1984, M. Boivin n'avait plus comme cible le mouvement ouvrier. Il visait plutôt des communistes et des agents sous l'influence de pays étrangers qui essayaient d'infiltrer le mouvement ouvrier. Il est clair d'après les documents et les entrevues que le SCRS n'a pas ménagé ses efforts pour rassurer que M. Boivin comprenait les limites de son affectation, à savoir qu'il n'était pas mandaté pour rapporter les activités des syndicats ou celles de leurs membres, sauf dans la mesure où elles étaient directement liées à l'influence communiste ou étrangère.

En fait, notre enquête a révélé que le SCRS n'avait chargé aucune source humaine de rapporter les affaires d'un syndicat ou les activités de syndicats particuliers. Elle montrait également que les rapports de sources qui connaissaient le mouvement ouvrier ne portaient pas sur des questions comme les grèves, les organisations internationales, les syndicats, les positions de négociation ou les objectifs généraux d'ordre politique, économique ou social.

Nous avons appris avec consternation que le SCRS avait attendu deux jours avant d'informer la *Sûreté du Québec* qu'il avait appris de M. Boivin qu'il y aurait des attentats à la bombe à Drummondville et à Montréal. Mais nous avons jugé que M. Boivin avait reçu

\* Rapport présenté, au terme de l'article 54, au solliciteur général du Canada sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier.

Il reste à voir jusqu'à quel point les nouvelles procédures sont respectées en pratique. Mais elles font certainement déjà beaucoup pour atténuer un grand nombre d'inquiétudes que nous avons déjà exprimées (Rapport annuel de 1986-1987, pages 40-42). Les premiers

Notre dernière réserve concerne le niveau auquel «l'avocat du diable» participe au processus d'examen des demandes de mandat judiciaire. Lorsque nous avons fait cette proposition (Rapport annuel de 1986-1987), nous avons suggéré que cet agent intervienne devant le solliciteur général ou la Cour fédérale elle-même. Dans la situation actuelle où l'avocat du diable n'est qu'un participant, dominé en nombre par les autres officiels du Comité d'examen de mandats judiciaires, nous pensons que la réforme n'est pas allée assez loin. Toutefois, nous sommes au courant que le rôle convenable de l'avocat du diable est en train d'être examiné avec une grande attention.

Le Comité d'examen des mandats judiciaires et le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) sont tous deux présidés personnellement par le directeur, et le Comité d'examen des mandats judiciaires comprend un avocat du ministère de la Justice qui se fait «l'avocat du diable», contestant le besoin de chaque mandat judiciaire demandé. Conformément à une recommandation que nous avons formulée dans notre rapport annuel de l'an dernier (page 42), un fichier centralisé de toutes les cibles est tenu.

Le traitement des groupes a été modifié. Des enquêtes sont menées sur des personnes que nous avons appelées des «cibles de deuxième plan»—celles qui viennent à la connaissance du SCRS seulement parce qu'elles ont des contacts avec des cibles principales (Rapport annuel de 1986-1987, page 40)—dans le seul but d'identifier ces cibles. Des particuliers peuvent maintenant être ajoutés aux RES de groupe seulement avec l'approbation du CARC, plutôt que sur la demande d'un directeur général.

Les conséquences pour la sécurité nationale si les pouvoirs demandés ne sont pas accordés—en d'autres termes, le besoin réel du mandat judiciaire—doivent aussi être prises en considération maintenant. Le Manuel des opérations révisé charge les enquêteurs de veiller à ce que l'on tienne compte des dommages aux droits et libertés constitutionnels qui pourraient résulter de l'utilisation de techniques comportant intrusion. Comme dans le cas des mandats judiciaires, lorsqu'une autorisation d'enquête accordée par le CARC expire, l'enquêteur demandant un renouvellement doit fournir un rapport d'évaluation indiquant s'il y a eu des changements dans les hypothèses initiales—si la cible est toujours capable d'atteindre ses objectifs, par exemple.

La procédure de ciblage a également été améliorée. Comme pour les demandes de mandats judiciaires, des preuves documentaires doivent être présentées à l'appui des faits cités dans toute proposition en vue de cibler un particulier («Rapport d'évaluation d'un sujet» ou RES), et les opinions et recommandations doivent être distinguées des faits. Une «description complète et équilibrée» des activités de la cible proposée doit être fournie. Nous avons instamment recommandé (Rapport annuel de 1986-1987, page 42) que les RES soient «moins fondées sur des incidents isolés et donn[ent] davantage un exposé cohérent des raisons militantes en faveur de la décision de ciblage recherchée de la part du CARC [Le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles]».

autorisé par le mandat judiciaire. Si aucun renseignement utile n'est survenu, il faut songer à utiliser des techniques d'enquête différentes.



avant la création du SCRS l'ont déjà été. Nous continuerons de surveiller l'état d'avancement de ce travail.

Quant aux dossiers actifs contenant des informations qui avaient été recueillies par la GRC et qui ne satisfont pas les critères des articles 2 et 12, le SCRS a déjà commencé à les examiner en vue de radier l'information qu'ils ne devraient pas contenir. Nous reconnaissons qu'il faudra des années pour dépouiller tous les dossiers, et nous suivrons également l'état d'avancement de cet exercice.

De plus, à compter de janvier 1988, aucune information ne peut être versée à ces dossiers à moins que les sujets ne tombent sous le coup des nouvelles procédures plus sévères de ciblage qui sont décrites ci-dessous. Comme nous l'avions recommandé (Rapport annuel de 1986-1987, page 43), des critères détaillés qui nous satisfont ont été élaborés concernant l'ouverture de dossiers sur des particuliers et des groupes.

## Deuxième suivi : le ciblage et les mandats judiciaires

Des mesures ont été prises à l'égard d'un certain nombre d'autres questions que nous avons soulevées l'an dernier dans le cadre de l'étude d'antisubversion. Le SCRS a établi un groupe de travail chargé d'examiner toutes les lignes de conduite et il refond actuellement son Manuel des opérations pour le faire concorder avec la *Loi sur le SCRS*.

En ce qui concerne les mandats judiciaires, le changement a été accéléré par la révélation en novembre dernier que le SCRS avait laissé des informations d'une source non digne de foi dans une demande qu'il avait présentée à la Cour fédérale, et que cette dernière avait agréé, en vue d'obtenir l'autorisation d'intercepter des communications téléphoniques pendant une enquête d'antiterrorisme. Le SCRS et l'inspecteur général ont entamé tous deux des examens approfondis des mandats judiciaires qui étaient alors en vigueur. En particulier, le Service a entrepris de vérifier et de justifier par écrit chaque allégation de fait figurant dans les demandes de mandats judiciaires. Nous avons l'intention de revoir cet exercice.

Ce qui est plus important pour l'avenir, un certain nombre de mesures ont été prises en vue d'améliorer les comptes rendus. Des coordonnateurs des mandats judiciaires s'assurent que toutes les lignes de conduite et procédures pertinentes sont respectées lorsqu'une demande est faite. Tous les faits qui sont exposés dans les affidavits sous-tendant les demandes reposent sur des preuves documentaires. Un nouveau certificat du contenu des affidavits attribue des responsabilités explicites à ses quatre signataires. Un analyste et chef de section certifie que la base de données du SCRS étaye les faits allégués. Un chef atteste la fiabilité des rapports dont les faits sont tirés et le besoin des pouvoirs demandés. Un directeur général atteste que l'information exigée par le paragraphe 21(2) de la *Loi* a été fournie.

Les demandes de mandats judiciaires doivent également donner de plus amples renseignements sur les pouvoirs qui seront exercés. Lorsqu'un renouvellement est demandé, l'analyste reçoit les informations déjà obtenues au moyen des pouvoirs dont l'exercice a été

Nous ne nous opposons pas au moratoire lui-même. Il a été imposé en février 1985, après que la Commission royale d'enquête sur les criminels de guerre (Deschênes) eût découvert que des dossiers d'immigration dont elle avait besoin avaient été systématiquement détruits des années auparavant. De toute façon, maintenant que le moratoire a été levé, une section du SCRS a été constituée et chargée d'examiner les dossiers et de désigner ceux qui doivent être détruits. Quelque 67 000 dossiers que la GRC comptait détruire

Nous nous sommes également dits préoccupés, dans notre rapport annuel de l'année dernière (pages 25 à 28), par l'information dont le SCRS avait héritée du Service de sécurité de la GRC, y compris celle qui figure dans la plupart des dossiers d'antissubversion. Nous croyions qu'une grande partie de ces informations ne répondait pas au critère du « strictement nécessaire » et ne correspondait pas à la définition d'une « menace envers la sécurité du Canada » donnée à l'article 2. De plus, nous avons noté que, à cause du moratoire, des dizaines de milliers de dossiers qui n'étaient plus utiles existaient toujours.

La grande majorité des dossiers d'antissubversion déjà inactifs il y a un an, dont tous ceux qui concernent les syndicats, sont actuellement sous clé en attendant d'être examinés. Maintenant que le moratoire sur la destruction des dossiers, qui était en vigueur dans l'ensemble du gouvernement a été levé, un grand nombre de ces dossiers devraient bientôt prendre le chemin de la déchiqueteuse, d'autres celui de la collection fermée des Archives publiques du Canada.

Dans le même passage, nous avons dit que des enquêtes actives avaient été entreprises sur un petit pourcentage seulement de particuliers sur lesquels la Direction de l'antissubversion avait ouvert un dossier. Nous n'avons pas révélé combien de personnes exactement étaient touchées parce que ce renseignement était classifié, mais le SCRS a subéquemment informé les médias qu'il s'agissait de 3 867 personnes.

La controverse entourant le sort du programme d'antissubversion a mis en lumière bien des informations factuelles qui n'étaient pas accessibles auparavant sur la mesure où le Service accumule des renseignements sur des Canadiens particuliers. Dans notre dernier rapport annuel (page 43), nous avons dit que la Direction de l'antissubversion « a probablement plus de 30 000 dossiers, au bas mot, sur des particuliers ». Nous savons maintenant que ce chiffre pèche par défaut comme nous y attendions. Le Service a subéquemment fait la recherche nécessaire et découvert environ 54 000 de ces dossiers.

## Premier suivi : les dossiers

Après avoir examiné le ciblage et l'exercice des pouvoirs comportant intrusion, nous pouvons affirmer que, entre le moment où le solliciteur général a fait son annonce et la fin de l'année, aucun groupe n'a fait l'objet d'une enquête seulement en vertu de l'alinéa 2d) de la Loi—la disposition sur « l'antissubversion ».

Au total, un peu plus de 3 000 dossiers qui étaient activement à l'étude dans le cadre du programme d'antissubversion restent ouverts. Mais il n'y en reste plus qu'un petit pourcentage sur lesquels les directions de l'antiterrorisme ou du contre-espionnage enquêtent activement. Le SCRS ne fait que surveiller les autres.

### 3. Opérations du SCRS

L'essence du mandat du SCRS est exposé à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*. Cet article affirme que le SCRS «recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard».

Les «menaces envers la sécurité du Canada» sont définies à l'article 2. Elles se divisent en quatre catégories : l'espionnage ou le sabotage, l'intervention étrangère clandestine dans les affaires canadiennes, l'utilisation de la violence pour atteindre des objectifs politiques au Canada ou dans un autre pays et, enfin, les tentatives cachées ou éventuellement violentes pour renverser notre régime de gouvernement constitutionnellement établi. «Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» sont explicitement exclues à moins d'être liées à l'une des menaces énoncées à l'article 2.

Au chapitre 2, nous avons traité des contrôles qui sont exercés sur l'utilisation par le Service de ses pouvoirs dans l'exécution de son mandat. Le présent chapitre et les trois qui suivent examinent les questions opérationnelles—comment le SCRS garde la sécurité du Canada.

#### Opérations d'antisubversion

Comme nous l'avons recommandé dans notre dernier rapport annuel (page 45), la Direction de l'antisubversion du SCRS a été dissoute en novembre 1987 et ses responsabilités ont été réassignées. En conséquence, les enquêtes que le SCRS tient maintenant sur les ressortissants canadiens sont plus conformes aux menaces limitées que ces derniers peuvent constituer envers la sécurité nationale. De même, ces enquêtes respectent davantage la limite du «strictement nécessaire» prescrite à l'article 12. Les cas d'activités étrangères soupçonnées d'être contraires aux intérêts du Canada sont maintenant traités par la Direction du contre-espionnage, et ceux qui semblent poser un risque de violence réel sont traités par la Direction de l'antiterrorisme.

Ce qui reste des cibles d'antisubversion est maintenant contrôlé par la Direction de l'analyse et de la production, qui verse aux dossiers toutes les informations pertinentes qu'elle tient des médias ou à la suite d'autres enquêtes afin de fournir au gouvernement ce que le solliciteur général a nommé «un rapport de surveillance\*». Mais le Manuel des opérations a été modifié de façon à ce que le solliciteur général soit tenu d'autoriser personnellement toute enquête active qui sera ouverte sur ces affaires. Nous croyons qu'il s'agit là d'un bon moyen de contrôle; c'est toujours le SCRS qui décide d'ouvrir une enquête, en dehors de toute considération politique partisane, mais quelqu'un est responsable à l'échelon politique lorsqu'une telle initiative est prise.

\* Solliciteur général du Canada, Notes en vue d'une allocution au cours de la conférence sur la défense d'une cause, la protestation et la manifestation d'un désaccord, Université Queen's, le 25 février 1988.





Lorsque nous enquêtons sur des plaintes spécifiques, les relations entre nous sont plus distantes et formelles. Cela est aussi dans l'ordre. Nous agissons à titre d'organisme quasi judiciaire.

Nous comprenons fort bien que le Service fasse preuve d'une certaine prudence; quoique nous rejetions toute suggestion à l'effet que nos pouvoirs de surveillance et d'enquête sont néfastes au Service. De plus en plus, toutes les agences de renseignement de sécurité des pays de l'Ouest sont sujettes à une forme quelconque de contrôle, mais l'Australie, à notre connaissance, est le seul autre pays où un organisme indépendant\* a un accès illimité aux dossiers du renseignement de sécurité.

Nous aimons à penser que nos relations avec le Service sont empreintes de tension créative. Même si nous critiquons souvent les systèmes dans nos rapports—cela est dû à la nature de notre mandat—nous désirons exprimer encore une fois notre respect et notre admiration pour les employés du Service. Ils ont un rôle difficile à jouer en ce sens que, comme on l'a souvent fait remarquer, leurs succès doivent demeurer dans l'ombre alors que leurs échecs inévitables semblent toujours émerger au grand jour.



- \* Dans le cas de l'explosion à l'aéroport de Narita, les poursuites judiciaires sont entamées. La police Britannique a arrêté un suspect en Angleterre le 5 février 1988. Le 9 août 1988, à Londres, le juge a ordonné l'extradition de Aderjit Singh Reyat au Canada pour faire face à des accusations dont deux accusations d'homicide involontaire pour les morts à Narita. Au moment où nous mettons sous presse, l'accusé a soumis un appel de cette ordonnance.
- \*\* Canada, débats de la Chambre des communes, le 22 janvier 1988.

En général, nous croyons que le SCRS joue franc jeu dans ses rapports avec nous. Dans le domaine du contrôle, nos relations sont pour le moins correctes. Elles sont souvent cordiales. Nous avons déjà noté dans le présent chapitre que le SCRS s'est montré très coopératif en organisant nos visites de ses bureaux régionaux et qu'il ne nous a pas empêchés de tenir des réunions distinctes avec le ban et l'arrière-ban et avec les gestionnaires régionaux. Nous continuons d'entretenir des relations à distance avec le SCRS. Cela est dans l'ordre. Nous et le Service avons finalement le même objectif, à savoir des opérations efficaces de renseignement de sécurité dans les limites imposées par les valeurs d'une société libre et démocratique. Mais nos rôles sont différents et, dans la mesure où nous faisons tous deux notre travail, ils créent inévitablement des conflits occasionnels entre nous.

## Nos relations avec le SCRS

Dans une autre affaire qui est venue à la connaissance du public pendant l'année, nous avons conclu que le SCRS avait bien agi vis-à-vis de Ryszard Paszkowski qui, en janvier 1988, était allé raconter aux médias une longue histoire selon laquelle son travail pour le SCRS lui aurait fait faire un an de prison pour piraterie d'avion en Allemagne de l'Ouest. Comme le solliciteur général l'a confirmé à la Chambre des communes\*, Paszkowski a amené au pays pour être un agent double, comme l'affirme le plaignant, et il a mis fin à ses rapports avec lui avant que Paszkowski quitte le Canada volontairement en août 1986 pour se rendre en Italie, d'où il a été extradé par l'Allemagne de l'Ouest.

Nous avons également bénéficié de séances d'information sur «l'affaire du mandat judiciaire (Atwal)». Les procédures de la Cour fédérale du Canada ont mis les grandes lignes de cette affaire dans le domaine public. Ce qui n'est peut-être pas bien compris c'est que le Service n'a pas délibérément «cuisiné» sa demande de mandat judiciaire en incluant des informations d'une source non digne de foi. Lorsque l'affidavit a été rédigé, l'information était considérée comme fiable. C'est seulement après que les documents eurent été reçus au quartier général du SCRS que le bureau régional concerné a décidé que la source n'était pas digne de confiance. Il a manqué à son devoir en ne prévenant pas le quartier général. Il s'agit là d'une faute grave, mais non d'un acte de falsification délibérée. Nous croyons que les nouvelles procédures décrites au chapitre 3 constituent une protection supplémentaire contre ce genre d'omission.

portées.\* La GRC poursuit son enquête, et le rôle du SCRS à l'heure actuelle consiste à fournir à la Gendarmerie une aide en matière de renseignements de sécurité. Nous continuons de surveiller la situation de près.

propre rôle. Le SCRS a été très coopératif dans le cadre de ce programme. Pendant l'année à l'étude, nous avons visité quatre bureaux régionaux et de district, soit ceux de Winnipeg, de Vancouver, de Montréal et de Toronto. Pendant l'année qui viendra, nous visiterons les bureaux de Halifax et de Québec, et nous retournerons à Vancouver et à Toronto.

Pour élargir nos horizons, nous avons visité Hong-kong, l'Australie et la Nouvelle-Zélande en novembre 1987. À Hong-kong, où les demandes d'immigration entrent à flots, nous sommes arrêtés au travail qui s'y fait. Environ 25 000 demandes d'immigration sont présentées à Hong-kong chaque année et ce nombre va croissant à mesure que les habitants et les capitales recherchent des abris en prévision de 1997, année où la Chine assumera la responsabilité administrative de Hong-kong. Ce que nous avons appris là-bas nous a matériellement aidé à rédiger notre rapport spécial sur le filtrage de sécurité en matière d'immigration.

Les cas de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande étaient particulièrement intéressants étant donné que ce sont deux pays avec lesquels le Canada entretient d'excellentes relations. De plus, le processus de traitement des plaintes de l'Australie est plus semblable au nôtre que celui de tout autre pays. Nous nous fondons sur des informations que nous avons obtenues là-bas pour formuler certaines observations qui figurent dans le présent rapport.

## Enquêtes et séances d'information

À l'exception seulement des documents confidentiels du Cabinet, nous avons accès à toutes les informations en la possession du SCRS. L'an dernier, nous avons présenté 95 demandes écrites au Service et nous avons reçu 85 réponses à la fin de l'année. À ce moment là il restait donc un total de 10 questions sans réponses; la plupart d'entre elles auraient été posées au Service dans le dernier mois de l'année financière. Comme le prévoit la *Loi sur le SCRS*, nous demandons parfois au Bureau de l'inspecteur général d'effectuer des recherches pour nous. En 1987-1988, ce bureau avait réalisé à notre intention trois examens portant sur des activités spécifiques du Service.

Le SCRS nous donne également des séances d'information sur des questions particulières. Par exemple, en 1987-1988, il nous a fourni des rapports d'étape mensuels concernant l'enquête sur le désastre d'Air India et l'explosion à l'aéroport de Narita, questions qui ont gravement préoccupé le public. Nous avons déjà, au chapitre 1, traité de certaines allégations qui ont été faites par les médias. En ce qui concerne les bobines effacées, le Service aurait gravement tort de laisser les enregistrements téléphoniques s'accumuler indéfiniment au cas où ils contiendraient des renseignements qui pourraient éventuellement être utiles à la police. Le rôle du SCRS est de recueillir des renseignements de sécurité. Les enregistrements téléphoniques contiennent habituellement un grand nombre d'informations personnelles et autres qui n'ont pas leur place dans des dossiers secrets. Nous croyons que le SCRS a raison de détruire les bobines après avoir noté les informations pertinentes qu'elles renferment.

Qui plus est, ce n'est pas à nous de donner au public des renseignements supplémentaires sur la tragédie d'Air India. Nous sommes profondément conscients du fait que les Canadiens se sentent frustrés parce que, trois ans plus tard, des accusations n'ont pas encore été

En 1987-1988, nous avons continué à visiter les bureaux régionaux et de district du Service plutôt que de limiter nos contacts au quartier général à Ottawa. Cela nous permet d'être renseignés sur les opérations régionales par les gens qui sont le plus au courant. Nous avons habituellement avec les gestionnaires des régions ou des districts et avec le ban et l'arrière-ban des réunions séparées au cours desquelles nous discutons franchement des préoccupations des employés sur le terrain et répondons à des questions au sujet de notre

En remplissant notre rôle lié au contrôle, nous tenons également des dizaines de consultations d'usage. Nous avons des réunions de groupe avec le solliciteur général tous les trois mois, et notre président le rencontre mensuellement. Il tient également des réunions occasionnelles avec le sous-solliciteur général et il rencontre régulièrement le directeur du SCRS. Le Comité plénier et le président rencontrent tous deux l'inspecteur général à l'occasion, et il y a des réunions fréquentes entre ce dernier et notre secrétaire exécutif. L'an dernier, des réunions ont également eu lieu avec le Groupe consultatif indépendant constitué par le solliciteur général en réponse à des préoccupations que nous avions exprimées dans des rapports précédents.

## Consultations

Mais nous avons maintenant demandé au Service de nous fournir des informations détaillées sur ses ressources financières et humaines, et particulièrement un rapprochement des données du POP avec celles qui se trouvent dans le Budget des dépenses principales, des états financiers vérifiés de fin d'année comme ceux que d'autres organismes insèrent dans les Comptes publics du Canada, et des renseignements précis sur la répartition des années-personnes entre les diverses fonctions. Nous espérons effectuer un examen des ressources du SCRS et de la façon dont il les utilise avant la fin de notre mandat.

Il faut préciser que les informations accessibles ne montrent pas que le SCRS bénéficie d'un excédent de fonds ou de personnel. C'est plutôt le contraire qui est vrai : malgré un peu budget qui monte en flèche, nous avons l'impression qu'on lui demande d'en faire un peu trop avec les ressources dont il dispose.

Nous recevons la mise à jour du Plan opérationnel pluriannuel (POP) que le SCRS, comme tous les organismes du gouvernement fédéral, dresse annuellement. Nous reconnaissons que les informations figurant dans la mise à jour du Service pour 1987 remplissent les exigences du Conseil du Trésor. Mais elles ne donnent pas à elles seules l'aperçu que nous voulons avoir du SCRS en tant qu'organisme. En particulier, elles ne nous permettent pas de répondre à la question : « Le SCRS a-t-il l'argent et le personnel dont il a besoin? »

## Informations budgétaires

En effectuant ces grandes études, nous avons pris l'habitude d'élaborer un mandat détaillé la section à l'étude à titre d'agent de liaison. Cet agent travaille avec nous afin que l'étude soit gérée de façon à nuire le moins possible aux responsabilités opérationnelles du SCRS. Pourraient nous intéresser. Le Service, pour sa part, désigne habituellement un membre de les informations dont nous avons besoin et de nous indiquer les dossiers et documents qui avec les gestionnaires responsables du SCRS. Cela leur permet de comprendre pleinement



Le sous-alinéa 38a)(viii) de la *Loi* nous autorise explicitement à «réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service». Nous continuons de réunir et d'analyser des statistiques dans un certain nombre de domaines—l'utilisation des techniques d'enquête comportant intrusion (par exemple le nombre d'écoutés téléphoniques autorisées par voie de mandat judiciaire), la circulation et la conservation des données (par exemple la conservation des dossiers; voir la page 16), et les niveaux d'enquête (par exemple le nombre d'enquêtes sur le terrain menées dans le cadre des filtrages de sécurité; voir la page 22).

Le SCRS nous rencontre à l'étape de la rédaction pour discuter des huit à dix documents statistiques que nous rédigeons chaque année. De cette façon, nous arrivons à nos interprétations de ces statistiques avec une connaissance approfondie de celles du SCRS, et ces réunions nous apportent beaucoup.

## Études spéciales

Nous avons présenté deux rapports spéciaux au solliciteur général en vertu de l'article 54 de la *Loi* en 1987-1988. Le premier portait sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 1, ce rapport a été rendu public par le solliciteur général le 29 mars 1988. Nous présentons certaines de nos conclusions au chapitre 3.

L'autre rapport portait sur le filtrage de sécurité en matière d'immigration. Il n'a pas été rendu public parce qu'il contient des informations qui risquent de compromettre la sécurité nationale. Le rapport suscite bien des préoccupations importantes, et il sert à une étude interministérielle effectuée par suite des recommandations que le Comité permanent de la Chambre des communes chargé du travail, de l'emploi et de l'immigration a présentées dans son rapport du 17 juin 1986.

Également, tel qu'annoncé l'an passé, nous avons commencé à examiner le régime de protection des avoirs techniques et scientifiques au Canada, à partir principalement d'entrevues structurées avec des représentants fédéraux qui oeuvrent dans ce domaine. Nous avons rencontré des personnes du bureau du Conseil privé, de Revenu Canada (Douanes), du ministère des Affaires extérieures, du ministère de la Défense nationale, Approvisionnement et Services Canada et la GRC, ainsi que des représentants du SCRS. Vu le nombre importants de joueurs dans ce domaine, les analyses et les consultations aboutissant au rapport final, ne sont pas encore prêtes.

Nous poursuivons un programme d'études qui nous permettra d'examiner à fond les fonctions de base du Service avant l'expiration de notre mandat en 1989. En 1986-1987, nous avons étudié le programme d'antisubversion, qui soulève de graves questions concernant le «ciblage»—c'est-à-dire la façon dont le SCRS choisit les personnes sur lesquelles il enquêtera (voir le chapitre 3 du présent rapport pour une mise à jour). Cette année nous nous sommes concentrés sur le programme d'antiterrorisme (voir le chapitre 5) et l'évaluation des renseignements (chapitre 6). Dans l'année qui viendra, nous nous tournerons vers le programme de contre-espionnage et sur les enquêtes du SCRS, s'il y en a, sur le mouvement pour la paix au Canada.

Divulgations dans l'intérêt public

L'alinéa 19(2)(d) de la *Loi* autorise la divulgation de certains renseignements aux fonctionnaires et aux ministres autres que le solliciteur général, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le ministre de la Défense nationale. Le paragraphe 19(3) exige que le directeur nous fasse rapport de ces divulgations. Aucun rapport n'a été fait en 1987-1988.

À cet égard, nous nous étions déjà dits préoccupés (rapport annuel de 1986-1987, page 34) par le fait que la *Loi* n'indique pas que les Canadiens individuels doivent être mis en garde lorsqu'ils sont emportés dans l'orbite d'organismes de façade servant en secret des buts ou des gouvernements étrangers susceptibles de menacer la sécurité nationale du Canada. Si nous ne nous étendons pas sur ce sujet ici, c'est seulement parce qu'il est traité cette année au chapitre 10, où nous jetons déjà un regard sur l'examen quinquennal de la *Loi*.

Actes illégaux

Nous avons reçu deux rapports en vertu de l'article 20 de la *Loi*. Cet article exige que le directeur du SCRS prévienne le solliciteur général lorsqu'il semble qu'un employé peut avoir commis des actes illégitimes dans l'exercice de ses fonctions. Nous recevons copie de tout rapport que le solliciteur général peut transmettre au procureur général du Canada en ce sens, ainsi que de toute observation qu'il peut formuler. Dans le premier cas, aucune accusation n'a été portée. Dans le deuxième, le procureur général a renvoyé l'affaire aux autorités provinciales qui n'avaient pas décidé à la fin de l'année s'il convenait ou non de porter des accusations. Dans les deux cas, nous sommes convaincus que la direction du SCRS a pris des mesures sévères en vue de protéger le public contre tout acte illégal qui pourrait être commis sous le couvert de la *Loi sur le SCRS*.

Rapport annuel du SCRS et certificat de l'inspecteur général

L'article 33 de la *Loi sur le SCRS* prévoit que le directeur du SCRS doit présenter un rapport annuel au solliciteur général et que l'inspecteur général doit remettre un certificat où il indique si le rapport est acceptable—en particulier si le Service a accompli des actes qui ne sont pas autorisés dans la *Loi* ou qui contreviennent aux indications données par le solliciteur général, ou encore s'il a exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile. L'article 33 indique également que le rapport annuel du directeur et le certificat de l'inspecteur général doivent nous être transmis.

Nous sommes incapables dans le présent rapport de commenter le certificat de l'inspecteur général pour 1987, étant donné qu'il n'y avait pas d'inspecteur général pour en présenter un à ce moment-là. M. Richard Gosse, qui a rempli cette charge avec distinction depuis sa création en 1984, a quitté son poste en février pour devenir le premier président de la Commission des plaintes du public pour la GRC, et il n'avait pas été remplacé à la fin de l'année budgétaire. Nous saisissons cette occasion pour remercier M. Gosse d'avoir collaboré avec nous. Nous avons constaté que nous pouvions compter sur son personnel qui était consciencieux et minutieux dans les recherches qu'il a effectuées pour notre compte en vertu de l'article 40 de la *Loi*. Le successeur de M. Gosse aura tout un exemple à suivre.



neuf ententes internes signées l'année passée s'inscrivaient dans cette catégorie. SCRS avait des ententes avec toutes les provinces sauf une—le Québec. L'existence d'une entente officielle n'indique pas en soi une absence de collaboration susceptible de compromettre la sécurité nationale. Mais nous sommes d'avis que des ententes officielles sont utiles en ce qu'elles énoncent des lignes directrices à suivre et qu'elles permettent à chacun de connaître les actes qui sont permis et, ce qui est aussi important, ceux qui ne le sont pas.

L'autre question concerne le contrôle du transfert des informations personnelles en la possession du Service. La plupart des ententes de ce dernier avec les ministères et organismes du gouvernement fédéral (lesquelles, soit dit en passant, constituaient les six autres ententes internes que nous avons vues l'an dernier) portent sur la prestation d'informations au SCRS en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Nous n'avons rien à redire jusqu'ici.

Mais le système de gestion de l'information du SCRS ne permettait pas de savoir facilement quels renseignements et informations avaient été transmis à d'autres organismes, ce qui nous a effectivement empêchés—puisque nous ne pouvions pas faire des recherches manuelles qui auraient épuisé une armée de chercheurs—de remplir notre fonction statutaire en vertu du sous-alinéa 38a)(iii) de la *Loi sur le SCRS*, à savoir «surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu de celles-ci [les ententes]» aux autres organismes, tant au pays qu'à l'étranger.

Empressons-nous d'ajouter que nos échantillons réguliers n'ont révélé aucun échange d'information que nous pourrions juger répréhensible; l'information fournie à d'autres organismes au sujet des résidents du Canada respectait les modalités des ententes pertinentes. L'information échangée en vertu de la plupart de ces ententes sert à la vérification des visas et à l'octroi des habilitations de sécurité.

Mais nous nous attendons à ce que la révision projetée du système informatisé de gestion de l'information du Service introduise un programme qui permettra d'obtenir facilement des données sur les échanges d'information au sujet de résidents canadiens qui ont eu lieu entre le SCRS et d'autres organismes (voir le Rapport annuel de 1986-1987, page 44). Le SCRS devra généralement être plus attentif en consignait ses activités, autant pour ses propres contrôles que pour les nôtres. Et nous désirons que soient élaborées une politique, une ligne directrice et une procédure de vérification spécifiques visant la divulgation de toute information sur des résidents canadiens.

En 1987-1988, le SCRS s'est acquitté d'une tâche que nous lui avions confiée (Rapport annuel de 1986-1987, page 21). Il a établi, à notre demande, un nouveau catalogue descriptif de ses arrangements avec les forces policières et les agences de sécurité dans les autres pays. Il s'agit d'une amélioration considérable par rapport à la liste incomplète que nous avons reçue en 1985. Après enquête sur la nature des ententes conclues avec 11 agences dans autant de pays, nous sommes convaincus que le SCRS a maintenant une liste à jour de ses arrangements internationaux.



## 2. Surveillance

En vertu de la *Loi sur le SCRS*, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) est l'agent du Parlement et du public auprès du Service. Notre Comité est mandaté pour voir à ce que le SCRS effectue son travail efficacement, d'une part, mais sans empiéter d'une façon abusive ou inutile sur les droits individuels, de l'autre. Les tâches spécifiques que nous confère la *Loi* se divisent en deux grandes catégories : le travail sur notre travail. Il s'agit de notre rapport annuel où nous faisons une description de notre travail aussi complète que possible en restant toutefois dans les limites imposées par le besoin de protéger la sécurité nationale.

Le chapitre 8 du présent rapport porte sur le processus de traitement des plaintes. Dans le présent chapitre et les cinq qui suivent, nous faisons rapport de nos activités de contrôle en vertu des articles 38, 40 et 54 de la *Loi*. L'alinéa 38a) nous charge de «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions» et il énumère une série de tâches spécifiques. L'alinéa 38b) et l'article 40 prévoient des recherches destinées à faire en sorte que «les activités du Service soient conduites conformément à la présente loi, à ses règlements et aux instructions du ministre ... et qu'elles ne donnent pas lieu à l'exercice par le Service de ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile». En vertu de l'article 54, nous pouvons présenter des rapports spéciaux au solliciteur général.

À cause de ses vastes pouvoirs d'enquête et du secret qui entoure inévitablement une grande partie de son travail, le SCRS est assujéti à un certain nombre de contrôles. Il peut exercer ses plus vastes pouvoirs comportant intrusion — l'interception du courrier et l'écoute téléphonique, par exemple — seulement s'il obtient un mandat judiciaire de la Cour fédérale du Canada. Chaque demande en ce sens exige l'approbation personnelle du solliciteur général. Ce dernier a également d'autres moyens de contrôle à sa disposition. Il approuve personnellement les ententes officielles que le SCRS signe avec les provinces afin d'avoir accès aux informations détenues par la police, et il donne des instructions officielles concernant la conduite d'affaires particulières ou d'entières classes d'affaires. Le solliciteur général a, en l'inspecteur général, son propre agent de surveillance du SCRS. Notre mandat s'étend à l'observation par le SCRS de tous ces contrôles.

### Mandats judiciaires

Nous avons exprimé un certain nombre de préoccupations dans notre rapport annuel de l'an passé au sujet des processus liés au ciblage et aux mandats judiciaires. Par suite de la correction de trajectoire révélée par le solliciteur général le 30 novembre 1987, le SCRS a déjà fait beaucoup pour atténuer nos préoccupations. Les nouveaux arrangements sont examinés au chapitre 3 du présent rapport. Il reste à régler la question des relations privilégiées qui s'établissent entre un avocat et son client et celle des mandats d'urgence, les- quelles pourraient exiger des modifications de la *Loi*. Elles sont traitées au chapitre 10.

### Indications ministérielles

Les directives ministérielles de 1987/1988 que nous avons reçues sont énumérées à l'annexe A du présent rapport. Après en avoir soigneusement examinées 13, nous sommes d'avis qu'elles ne permettent aucun exercice abusif ou inutile des pouvoirs du Service, ni



par exemple des centaines de ses agents se rendent encore tous les matins à celui de la GRC à Ottawa, situé Promenade Alta Vista.

De toute façon, pendant les trois premières années, trop de personnes à tous les échelons ont invoqué—pour ne pas dire prétexté—la nécessité incontestée d'assurer la bonne marche des activités de renseignement de sécurité pour remettre certaines tâches à plus tard. Ainsi, le SCRS n'a pas encore fait concorder les dossiers dont il a hérités de la GRC avec les nouvelles exigences de la loi, ni commencer à établir un niveau acceptable de biltinguisme officiel, ni rechercher énergiquement des recrues ayant les antécédents requis en matière de recherche et de politiques d'orientations pour faire un travail moderne de renseignement de sécurité.

Si l'année 1987-1988 a été difficile pour le SCRS, elle l'a sûrement convaincu à jamais qu'il ne peut plus faire comme si de rien n'était. Nous avons choisi l'expression bien connue «tranchir le cap» comme l'épigraphe de notre rapport annuel pour cette année. Les lecteurs constateront que nos critiques restent nombreuses, mais nous croyons que le SCRS est sur la bonne voie.

Pour notre part, nous estimons que le Parlement et le public s'attendent à ce que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ait des opinions bien arrêtées et les énonce clairement dans ses rapports annuels et spéciaux.

Nous avons cherché à être juste, comme le montre notre rapport spécial sur ladite affaire Boivin\*. Dans cette affaire, on avait allégué qu'un dirigeant syndical, Marc-André Boivin, qui était passible d'accusations liées à un attentat à la bombe, était un informateur du SCRS, et peut-être même un *agent provocateur*. Nous avons trouvé bien des choses que nous n'avons pas aimées dans l'enquête que nous avons effectuée à cet égard.

Nous avons appris, par exemple, que le SCRS avait conservé des renseignements que la GRC avait recueillis concernant des syndicats, et qu'il ne les avait pas encore examinés en relation avec les besoins de retenions strictement nécessaires de la *Loi*. De notre avis, cela allait à l'encontre de la *Loi sur le SCRS*. Nous avons aussi découvert avec consternation que le SCRS avait attendu deux jours avant d'avertir la *Sûreté du Québec* que, d'après ce que M. Boivin avait dit à son officier traitant du SCRS, il y avait lieu de croire que ces délits pénaux sérieux et spécifiques étaient sur le point d'être commis.

Mais nous avons conclu que le SCRS n'avait pas demandé à M. Boivin de faire rapport sur les activités de son syndicat et que celui-ci ne l'avait pas fait d'ailleurs, étant chargé des éléments «subversifs». Rien ne prouve non plus que le SCRS l'ait amené ni encouragé à influencer le syndicat ou à commettre des actes illégaux. Il n'était pas un *agent provocateur*. En ce qui concerne le ciblage et l'attribution des tâches, le SCRS était propre et nous l'avons dit.

Nous avons l'intention de continuer à remplir le mandat que nous avons reçu du Parlement et du public, c'est-à-dire de les informer des faits comme nous les voyons. Nous espérons que les changements qui surviennent dans la façon de procéder du SCRS nous donneront moins matière à critique.

## Ne pas faire comme si de rien n'était

À vrai dire, le fil conducteur qui relie un grand nombre des problèmes que nous avons rencontrés est la tendance du Service à faire comme si de rien n'était. Nous ne disons pas qu'il y a une dérive délibérée et ouvertement la décision prise par le Parlement en 1984 de changer l'approche du renseignement de sécurité. Mais le SCRS semble souvent ne pas avoir la

Cela était peut-être inévitable dans les circonstances. Il semble clair avec le recul que les dérangements occasionnés par la séparation de la GRC ont été sous-estimés—même sur le plan matériel : quatre ans plus tard, le SCRS n'a toujours pas son propre quartier général.

\* Rapport présenté, aux termes de l'article 54, au solliciteur général du Canada sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvert, rendu public par le solliciteur général le 29 mars 1988 (voir le chapitre 3 pour de plus amples détails sur nos constatations et nos conclusions).



clairement l'existence d'un plan pour assassiner le ministre, mais c'est seulement après l'attentat que le SCRS les a examinées.

Cet épisode a aussi contribué à créer une atmosphère de méfiance—pour ne pas dire de mépris—qui a suscité toutes sortes d'allégations au sujet de bêtises et d'irrégularités. Après avoir examiné les reportages des médias et suivi nos propres pistes, nous avons déterminé que la plupart de ces allégations étaient fausses. Voici nos conclusions :

- Le SCRS n'a pas commis de bêtise dans l'entree au Canada de Mahmoud Mohamed Issa Muhammad; une bêtise a été commise, mais non par le SCRS.
- Le SCRS n'a pas non plus compromis la tentative de Muhammad de quitter le pays.
- Rien ne permet de croire jusqu'à présent que le SCRS avait des renseignements utiles et fiables qui auraient pu prévenir la tragédie d'Air India du 23 juin 1985, mois où un avion géant ayant quitté Toronto et Montréal pour Bombay s'est écrasé au large de l'Irlande faisant 329 morts; il était à prévoir qu'Air India pourrait être la cible d'un attentat, mais on ne peut vraiment pas dire que le SCRS ait obtenu un «tuyau» au sujet d'un incident précis.
- Il n'y a *non plus* aucune base à conclure que des données ont été perdues lorsque les bobines ont été effacées comme d'habitude après que les renseignements pertinents qu'elles contenaient eussent été notés.

- Le SCRS *ne cible pas* le mouvement ouvrier.

- Il n'a pas essayé de convaincre la *Sûreté du Québec* de favoriser un de ses informateurs lors de l'enquête sur des attentats à la bombe.
- Les plaintes de harcèlement qu'un homme d'Ottawa a adressées aux médias ainsi qu'à nous-mêmes *n'étaient pas* fondées; après étude, nous avons conclu que le SCRS avait mené des enquêtes raisonnables d'une façon professionnelle.

Le SCRS a eu aussi ses succès. Malheureusement, ils sont intangibles et caractérisés par l'absence d'événements plutôt que par leur présence. Et il faut être juste. N'oublions pas que la demande de renseignements de sécurité a été anormalement élevée en 1987-1988, année où le Canada a accueilli coup sur coup les sommets de la francophonie et du Commonwealth pour ensuite être hôte du monde à Calgary des 13 au 28 février à l'occasion des Jeux olympiques d'hiver. À la fin de l'année, le SCRS et la police préparaient en collaboration le Sommet économique de Toronto. Le fait que l'année s'est déroulée sans grave incident de sécurité est tout à l'honneur du dévouement et du professionnalisme des hommes et des femmes du SCRS.

Nous applaudissons à l'initiative du solliciteur général qui a lancé une série de conférences décrivant le travail du SCRS et expliquant assez longuement son importance pour les Canadiens. Pour des raisons de sécurité, le SCRS peut difficilement se vanter. Quant à nous, la loi nous impose une perspective de scepticisme raisonnée; il est donc juste que le solliciteur général comble toute lacune sur le plan des relations publiques.

## 1. Un second souffle

Nous espérons que nos successeurs pourront considérer l'année 1987-1988 comme celle où le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a franchi le cap.

C'est peut-être l'année où le SCRS a fait face aux événements les plus sombres de son histoire, particulièrement l'affaire du mandat judiciaire Atwal qui a entraîné la démission de son premier directeur (voir la page 12). Le secret étant essentiel à ses opérations, le SCRS ne peut pas avoir été heureux du nombre de profanes, qui ont franchis ses seuils. D'abord il y a eu le Groupe consultatif indépendant, armé des conclusions de notre dernier rapport annuel et de notre rapport spécial sur les langues officielles et les relations de travail. *Pour corriger une situation*, ainsi que d'un mandat ayant pour objet d'apporter des changements\*. Ensuite, il y a eu un nouveau directeur provenant de l'extérieur du Service. La Direction de l'antisubversion a été dissoute et ses fonctions réassignées. Même si une partie du travail opérationnel s'est poursuivi normalement, personne ne peut blâmer les hommes et les femmes du SCRS de s'être parfois sentis frustrés.

Mais chaque chose a son bon côté. Le Groupe consultatif indépendant a élaboré une série de réformes réalistes fondées sur nos recommandations, et le gouvernement a commencé à les mettre en oeuvre. La disparition de la Direction de l'antisubversion empêchera toute réaction excessive aux menaces plutôt modestes que nos propres extrémistes constituent pour le Canada. Il semble à première vue que le nouveau directeur soit à la hauteur de la tâche.

En bref, nous croyons que cette année difficile a donné au SCRS l'occasion de reprendre souffle et de devenir enfin le genre d'organisme qu'envisageait le Parlement lorsqu'il a adopté la *Loi sur le SCRS* en 1984, c'est-à-dire un organisme civil aux priorités contemporaines qui concentrerait son attention sur la collecte et l'analyse de renseignements de sécurité dans le but de conseiller intelligemment le gouvernement du jour.

### Bons coups et mauvais points

Certaines des critiques qui se sont abattues sur le SCRS l'année passée étaient justifiées. En effet, la hâte ne peut excuser l'utilisation de renseignements de sources douteuses pour obtenir de la Cour fédérale l'autorisation de faire de l'écoute téléphonique dans l'affaire Atwal.

Mais le destin a voulu que la négligence du SCRS se retourne contre lui. À cause du mandat judiciaire défectueux, les procédures ont dû être suspendues contre cinq hommes accusés d'avoir comploté en vue d'assassiner un ministre du gouvernement de l'État du Punjab en Inde. Le SCRS a aussi été mis sur la sellette pour avoir négligé d'avertir la police à l'avance de la conspiration. Les conversations enregistrées dans l'affaire Atwal indiquaient

Constitué le 22 juillet 1987 par le solliciteur général, le Groupe consultatif indépendant a présenté son rapport, *Des ressources humaines et un processus en transition*, qui contenait 34 recommandations, le 28 octobre 1987. Dirigé par Gordon Osbaldeston, ancien greffier du Conseil privé et actuellement agrégé supérieur de recherches à l'École d'administration publique de l'Université de Western Ontario, le groupe comprenait également Roger Tassé, ancien sous-solliciteur général et sous-ministre de la Justice qui pratiquait actuellement le droit à titre privé et Gérard Duclos, sous-contrôleur général, Direction de l'examen de la gestion, Conseil du Trésor.

## Annexes

83	D	Personnel du Comité au 1er juillet 1988 .....
71	C	Le réseau de renseignement au Canada .....
67	B	Résumé des plaintes .....
65	A	Directives ministérielles .....
<b>Annexes</b>		
64		Fondamentalement bonne .....
64		Accès à l'information et protection des renseignements personnels .....
63		Contrôle .....
62		Contrôle des mandats .....
61		Activités du SCRS .....
60		Habilitations de sécurité .....
59		Menaces envers la sécurité du Canada .....
58		La communication de renseignements .....
58		Le renseignement de sécurité et la communauté canadienne .....
57		Le renseignement de sécurité et la politique publique .....
57	10.	Cinq ans après .....
56		Porte-parole du SCRS? .....
55		Médias : amis, adversaires ... ou les deux? .....
54		Recherche académique canadienne .....
53		Liaison .....
53		Annuaire des services de renseignement et de sécurité .....
53	9.	Besoin de savoir .....
52		Personnel .....
51		Rapport financier .....
51		Notre travail de membres du CSARS .....
51	8.	Au CSARS .....
49		Communication .....
48		Qui décide? .....
47		Les plaintes en 1987-1988 .....
47	7.	Plaintes .....
46		Résumé .....
45		Options éventuelles .....
44		Satisfaction des besoins du client .....
43		Spécialisation .....
41		Sources et méthodes .....
40		Établissement des priorités .....

# TABLE DES MATIÈRES

1.	Un second souffle .....	1
	Bons coups et mauvais points .....	1
	Notre responsabilité .....	3
	Ne pas faire comme si de rien n'était .....	3
2.	Contrôle .....	5
	Mandats judiciaires .....	5
	Indications ministérielles .....	5
	Ententes avec d'autres organismes .....	6
	Divulgations dans l'intérêt public .....	8
	Actes illégaux .....	8
	Rapport annuel du SCRS et certificat de l'inspecteur général .....	8
	Statistiques sur les activités opérationnelles .....	9
	Etudes spéciales .....	9
	Informations budgétaires .....	10
	Consultations .....	10
	Enquêtes et séances d'information .....	11
	Nos relations avec le SCRS .....	12
3.	Opérations du SCRS .....	15
	Opérations d'antisubversion .....	15
	Premier point de litige : les dossiers .....	16
	Deuxième point de litige : le ciblage et les mandats judiciaires .....	17
	Un exemple typique .....	19
	Sources ouvertes .....	20
	Statistiques sur les mandats judiciaires .....	21
	Filtrage de sécurité .....	22
4.	Le SCRS lui-même .....	25
	L'Académie, hier et aujourd'hui .....	25
	Représentation et bilinguisme .....	25
	L'utilisation du polygraphe : de mal en quel? .....	27
	Gestion .....	29
5.	Opérations d'antiterrorisme .....	31
	Mandat du SCRS .....	31
	Points et méthodes étudiés .....	31
	Le défi .....	32
	Priorité accrue .....	33
	Ciblage et enquêtes .....	33
	Politiques et pratiques .....	35
	La production du renseignement .....	36
	Conclusion .....	38
6.	De l'information au renseignement .....	39
	Le renseignement .....	40

Franchir le cap



Le 30 septembre 1988

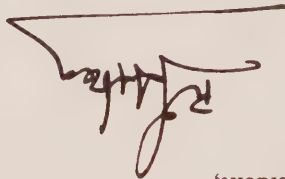
L'honorable James F. Kelleher, C.P., député, C.R.  
Solliciteur général du Canada  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous soumettons au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'année financière 1987-1988.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

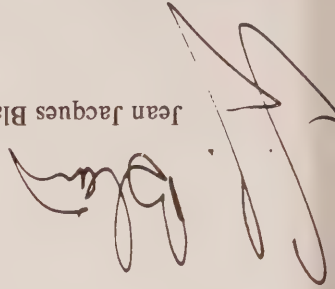
Le président,



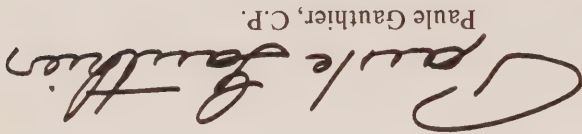
Ronald G. Atkey, C.P., C.R.



Frank McGee, C.P.



Jean Jacques Blais, C.P., C.R.



Paule Gauthier, C.P.

Saul M. Cherniack, C.P., C.R.

ISBN 0-662-56247-X

N° de cat. JS 71-1/1988

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

(613) 990-8441 — Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert de 7h30 à 18h00, heure d'Ottawa.

K1P 5W5

Ottawa (Ontario)

C.P. 2430, Succursale D

365, avenue Laurier ouest

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ



# Rapport annuel

1987-1988









1987-1988

# Rapport annuel

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ





SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

CAI  
SIR  
- A56

# Annual Report

---

1988-1989

Canada





SECURITY INTELLIGENCE  
REVIEW COMMITTEE

# Annual Report

---

1988-1989



---

---

Security Intelligence Review Committee  
365 Laurier Avenue West  
P.O. Box 2430, Station D  
Ottawa, Ontario  
K1P 5W5

(613) 990-8441: Collect calls are accepted, and the switchboard is open from 7:30 a.m. to 6 p.m. Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1989  
Cat. No. JS71-1/1989  
ISBN 0-662-56937-7

---

---

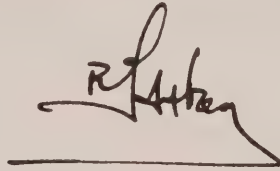
September 30, 1989

The Honourable Pierre Blais, P.C., M.P., Q.C.  
Solicitor General of Canada  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

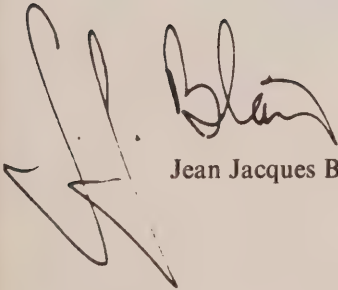
Dear Mr. Blais:

Pursuant to section 53 of the *Canadian Security Intelligence Act*, we hereby transmit to you the Annual Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1988-89, for submission to Parliament.

Yours sincerely,



Ronald G. Atkey, P.C., Q.C.  
Chairman



Jean Jacques Blais, P.C., Q.C.



Frank McGee, P.C.



Saul M. Cherniack, P.C., Q.C.



Paule Gauthier, P.C., Q.C.

---

---

*What we call our future is the shadow  
of our past, thrown onto the path ahead of us.*

Marcel Proust

---

# Contents

---

<b>1.</b>	<b>Five Years in the Life .....</b>	<b>1</b>
	The Committee .....	1
	Review .....	2
	Complaints .....	2
	Themes .....	3
	The Service's First Five Years .....	4
	Summing Up .....	4
	Unfinished Business .....	5
<b>2.</b>	<b>Oversight .....</b>	<b>7</b>
	Ministerial Direction .....	7
	Agreements with Governments in Canada .....	8
	Foreign Agreements .....	9
	Warrants .....	9
	Disclosures in the Public Interest .....	10
	Operational Statistics .....	11
	Unlawful Acts .....	11
	Special Reports .....	12
	Consultations and Inquiries .....	12
	Collection of Information on Foreign States and Persons .....	13
	Report of the Director and Certificate of the Inspector General .....	13
	Unauthorized Disclosures .....	14
<b>3.</b>	<b>CSIS Operations .....</b>	<b>15</b>
	Use of Warrants .....	15
	Access to CPIC .....	16
	Security Screening .....	17
	Analysis and Production .....	17
	Counter-terrorism Program .....	18
	Air India and Narita .....	19
	CSIS and Native Peoples .....	20
	Counter-subversion .....	20
	Cleaning the Files .....	21
<b>4.</b>	<b>Counter-intelligence Operations .....</b>	<b>23</b>
	Our Study .....	24
	Targeting .....	24
	Investigations .....	25
	Conclusion .....	27
<b>5.</b>	<b>CSIS and the Peace Movement .....</b>	<b>29</b>
	Our Study .....	29
	Peace—the Context .....	30
	Until 1988 .....	31
	A Change in 1988 .....	33
	Conclusions and Recommendations .....	35

---

<b>6.</b>	<b>Science and Technology</b>	<b>37</b>
	A Crowded Field	37
	The System	38
	CSIS Operations	39
	The Threat	39
	Recommendations	39
<b>7.</b>	<b>Inside CSIS</b>	<b>41</b>
	Recruitment	41
	Equitable Representation	41
	Bilingualism	42
	Staff Relations	43
	Polygraph Testing	43
	Accommodations	44
	Public Relations	44
<b>8.</b>	<b>Complaints</b>	<b>45</b>
	Complaints in 1988-89	45
	CSIS Presentations	46
	Defence Department Clearances	46
<b>9.</b>	<b>Inside SIRC</b>	<b>51</b>
	Reporting to Parliament	51
	Outreach	51
	Administration	52

## Appendices

<b>A.</b>	<b>Amending the Act</b>	<b>55</b>
	The CSIS Mandate: "Threats to the Security of Canada"	55
	Paragraph 2(d) (Domestic Subversion)	55
	Paragraph 2(b) (Foreign Influenced Activities)	56
	Overcoming Isolation	59
	Grievance Procedures	59
	Warrants	60
	Devil's Advocate	61
	Cabinet Decisions	62
	Financial Review	63
	"Whistleblowers"	63
	Complaints Hearings	63
	Security Clearances	65
	Effect of Committee Recommendations about Complaints	66
	Access to Information and Privacy	67
	Canada Evidence Act—I	67
	Canada Evidence Act—II	68
	The Framework of Accountability	69
	Intelligence: Balancing Supply and Demand	71



---

	Foreign Intelligence .....	73
	Release of Information .....	74
	Human Sources .....	74
	Committee Reports and Statements .....	75
B.	SIRC Counsel .....	77
C.	Ministerial Instructions .....	79
D.	Case Histories .....	81
E.	Participants in a Seminar on the CSIS Act .....	85
F.	Staff Directory .....	87



---

# 1. FIVE YEARS IN THE LIFE . . .

---

This, our fifth annual report, comes at a key moment. After five years on the books, the *Canadian Security Intelligence Service Act* is due for review by Parliament. Many people with a professional or personal interest in security intelligence will propose amendments that they believe will improve the *Act*. Our own proposals can be found in Appendix A of the present report.\*

In this introductory chapter, we review our work during the past five full and interesting years. We are not motivated by sentiment or nostalgia. We have a keen sense—expressed in our choice of epigraph for this report—of how much the future grows out of the past. By reviewing what we have done as Parliament's and the public's eye on the Service (CSIS), we hope to sketch in background that others may find helpful when they think through their position on how well the *Act* has met the goals sought by Parliament in 1984.

For our part, we continue to believe that the *Act* is fundamentally sound and that a civilian agency under well-defined political control and independent oversight is the appropriate model for security intelligence in Canada.

## The Committee

A unique feature of the *CSIS Act* is the Security Intelligence Review Committee (SIRC) itself. In the United States and Australia, intelligence agencies are overseen by legislators. Oversight in the United Kingdom has essentially been bureaucratic. Here in Canada, SIRC is appointed by the Governor in Council after consultations by the Prime Minister with leaders of opposition parties in the House of Commons.

We believe that the tri-partisan nature of the Committee has been a strength. It reduces suspicion that the Committee is in the Government's pocket. Yet we found it easy to check our partisanship at the door. In our oversight role we have been able to reach our conclusions by consensus. We have been comfortable about delegating the supervision of investigations and hearings arising out of complaints to one or, occasionally, two or three among us.

The fact we work part-time on Committee business has also been a strength, we believe. It has permitted us to bring a broader perspective to the job at hand as we have all remained active in our professions and local communities and organizations in different regions of Canada. It has spared us the dangers of becoming part of the Ottawa "establishment". Yet, through a competent and aggressive staff in Ottawa, we have been able to stay on top of things.

The *Act* gives us two roles—review and the investigation and hearing of complaints.

---

\* The substance of Appendix A is reprinted from *Amending the CSIS Act*, which we prepared for the use of the special, all-party committee of the House of Commons reviewing that *Act* and the companion *Security Offences Act*, and of others who intend to contribute to that committee's work.

---

---

## Review

Review, in turn, can be subdivided into three activities. We keep a watching brief on such things as ministerial directions and amendments to the Operational Manual, the use of warrants and agreements under which information is exchanged with other agencies in Canada and abroad. We look into specific incidents and situations that come to our attention. And, third, we have conducted a series of in-depth reviews of specific areas as the basis for chapters in our annual reports and special reports to the Solicitor General.

During our five years we have completed in-depth reviews of the major operational branches—Counter-intelligence, Counter-terrorism, counter-subversion (which has since been disbanded, as we recommended), and the Analysis and Production Branch. Within the limits set by national security, our conclusions on the Counter-intelligence Branch are reviewed in Chapter 4 of this Annual Report.

We also made special reports to the Solicitor General in a number of thematic areas. Two are reviewed in this Annual Report—science and technology (Chapter 6) and the peace movement (Chapter 5). There have also been special reports on bilingualism and staff relations; allegations that the Service had carried out improper surveillance within the labour movement; security screening in immigration matters; personnel recruitment, training and development; and two issues raised by complaints.\*

As an oversight body, our mandate is limited to CSIS. But we have had to look beyond it, to understand its relations with the whole security intelligence community. In last year's Annual Report, we shared some of what we learned about the network of federal departments and agencies involved in security and intelligence matters. Our comments about CSIS in many contexts have had to take account of its relations with other players in this area.

## Complaints

Our second role is to investigate and hear complaints that are made about the denial of security clearances in various settings—federal employment and contracts, immigration and citizenship—and about any activity by the Service.

A key outstanding issue is whether the recommendations we make to grant security clearances ought to be binding. A ruling by the Federal Court of Canada is expected in the fall of 1989, around the time when the present Annual Report is tabled in Parliament.

Our own view is that the *Act* should be amended to make SIRC recommendations binding. We discuss our thinking in Appendix A. But in reviewing the record, we believe it is worth

---

\* The special report on bilingualism and staff relations was published in 1987 as *Closing the Gaps* and the special report on allegations that the Service had overstepped its mandate in surveillance of the labour movement in 1988 as *Section 54 Report to the Solicitor General on CSIS' Use of its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement*. The special report on security screening in immigration matters was not published by the Solicitor General because of the highly classified material it contained. The same is true of the two reports prompted by complaints.

---

noting that immediately after our appointments we formulated comprehensive Rules and Procedures to ensure that our investigations and hearings balance fairness to the individual complainant, on the one hand, and protection of national security on the other. Our review of each case has been much more extensive and exhaustive than any conducted by the people who made the original decision to deny a clearance.

We also established, at the outset of our mandates, an independent panel of lawyers with security clearances that enable them to act as Committee counsel during investigations and hearings. This has allowed us to appoint counsel instantly when needed. We are grateful for the excellent professional help we have received and the procedural fairness to all parties that has resulted. A list of our counsel can be found in Appendix B.

## Themes

Our observations in previous annual and special reports have centred on a number of key themes. At the heart of our approach is a necessary balance between effective protection of national security and respect for individual rights. In the first vein, we recommend, for example, provisions for emergency warrants that would let the Service respond instantly to sudden needs. With respect to the protection of individual rights, we have made a number of key recommendations, such as the use of a “devil’s advocate” to argue the case against warrant applications, and limits on targeting. These recommendations have been acted on, at least in part. We have more to say about them in Appendix A.

We have also stressed the need to move from an investigative to a research approach by CSIS. Not, of course, that the Service can do entirely without investigation on classic police models—tracking the movements of suspected terrorists, listening in on conversations that may point to espionage, and so on. But it has seemed to us that the Service does not adequately exploit so-called open information—the mass media, scholarly works, research papers and other sources available on the public record.

The Service’s dependence on allied foreign agencies as a source of information has also given us some concern in the past. Again, the exchange of information among agencies is important; it cannot be abandoned. But the Service is constantly in danger—and we found examples, despite efforts by the Service to avoid this pitfall—where the point of view of the foreign agency was adopted uncritically by the Service, without regard to Canadian foreign policy.

Both the stress on investigative techniques and reliance on foreign agencies have had an impact on the quality of assessment that CSIS provides. We have raised the possibility—and do so again in Appendix A—of a separate assessment agency, taking information from CSIS and all other available sources as a basis for advice to the Government.

Another recurring theme has been to encourage the Service to make itself more reflective of Canadian society. That was one of the themes of *Closing the Gaps*. While real progress is being made on bilingualism, we would like to see a speed-up in some other areas—notably to bring the representation of women and ethnic minorities in the operational staff closer to the balance found in Canadian society as a whole.

---



---

## The Service's First Five Years

Much of our criticism of the Service over the years boils down to this: the Service was slow to make the necessary adjustments after it was split away from the RCMP. It seems clear in hindsight that the sheer mechanical difficulties of transition were underestimated, as were the resources required by the new Service. CSIS had to rely at the outset on the RCMP for a number of services and even for much of its accommodations. It also obtained its initial complement of intelligence officers from the RCMP.

But beyond this, we also detected a lack of commitment in the early stages to real change. Symbolic of this was the Service's reliance for a time on "direct entries", recruiting from police forces more aggressively than developing its own program for producing a new kind of intelligence officer with skills in research and analysis as well as investigation and fact-finding.

Nothing happens without reason, of course, and reasons for these problems are easy to find. CSIS was naturally under pressure to keep important operations going, and this kept fundamental reform low on the priority list. And, no doubt, it was not easy for former RCMP officers to set aside the proud traditions of the Force. The sharpened focus on the counter-terrorism program also brought strains. Initially, the Service tried to meet the new needs by reallocating existing resources. But this brought real difficulties and eventually new resources had to be provided by the government.

There was an important turning point in 1987 after our critical report on the counter-subversion program, the report of the Independent Advisory Team appointed by the Solicitor General to follow up, and the collapse of an important terrorism case when it was revealed that unreliable information had crept into an application for a warrant. As a result, targeting procedures have been considerably tightened up and more emphasis has been put on administrative controls.

In our last annual report, we offered the hope that CSIS was "turning the corner" at last. While our position—given our statutory role—remains one of reasoned skepticism about the Service and its work, the experience of the past year gives us increased confidence that CSIS is on course.

## Summing Up

Independent oversight of security and intelligence agencies is now a well-established idea. It was resisted at first, but it is coming to be seen as an advantage. Senior officials of both the FBI and CIA have told us that independent review has helped them focus their efforts more tightly and become more efficient and, in the long term, has helped them develop and maintain political and financial support for their work.

We believe that the review and complaints provisions of the *CSIS Act* have proved themselves. Indeed, we think that the time has come to extend review to other agencies in the security intelligence field. We discuss this matter in more detail in Appendix A.

---

When oversight was first proposed in Canada, there was a view that there should be separate oversight and complaints agencies. It was feared that if the review body had “executive authority”, even to the extent of reviewing and recommending on appeals in security clearance cases, it might become part of the “establishment” and lose its frankness in reporting to Parliament and the public. There was also fear that the burden of investigating and hearing complaints would absorb so much attention that there would be no time for more general review of the Service’s performance.

Neither of these fears has been realized. We hope others will agree with us that the complaints function has not prevented us from being forthright and as open as national security permits. We know there are people within the bureaucracy who wish we would say less than we do. And we have not been swamped with complaints at the expense of more general review.

But beyond this, we have found that the review and complaints roles have given each other strong mutual support. What we learn in the oversight function is often very helpful in understanding the background to complaints. And complaints bring to our attention some things that we might never, otherwise, find out. We believe that the complaints and oversight functions should be kept together.

Another problem that did not arise in a serious way is that of timing—whether we should wait until files are stone cold before we look at them. A few critics have made much of this issue, suggesting that by looking at ongoing operations we were trying to “direct” the Service, thus exceeding our statutory mandate. In our oversight function, we make observations and recommendations but we do not direct the Service, nor are we qualified to so do.

## **Unfinished Business**

Effective review is a continuous process. Experience has shown that reviewing warrants must be a continuing priority. We further intend to launch a study designed to measure the real usefulness of information gained through such intrusive powers as wiretapping.

Some other areas where we see a need for more work include monitoring of information exchanged with provincial and foreign police forces and government agencies; the use of open sources; visa vetting by CSIS; unauthorized disclosure of classified information; further progress in destroying inappropriate materials on CSIS files; and the Service’s role before and after the Air India and Narita Airport disasters.



---

## 2. OVERSIGHT

---

For obvious reasons, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) cannot reveal as much about its work as most public institutions do; both its sources and its product are secret. So the *CSIS Act* makes extensive arrangements for controls on the Service by the Federal Court, the Solicitor General, the Inspector General and the Security Intelligence Review Committee (SIRC).

SIRC's special role is to act as Parliament's and the public's eye on CSIS.\* Through private and public comment, it seeks to ensure that CSIS is adequately protecting national security but—and this is crucial—that it is not acting illegally or making unreasonable or unnecessary use of its powers.

Investigating and hearing complaints is part of this process. We deal with complaints in Chapter 8. In this chapter and the five that follow we discuss what we have learned in our more general oversight activities. Chapters 4, 5 and 6 deal with specific topics—counter-intelligence, CSIS involvement with the peace movement and the protection of scientific and technological secrets. Chapter 3 deals with CSIS operations in general and Chapter 7 with housekeeping matters. The present chapter reviews the elements of oversight spelled out explicitly in the *Act*.

### Ministerial Direction

Under subsection 6(2) of the *CSIS Act*, the Solicitor General can give the Director of CSIS written directions with respect to the Service and a copy of such direction comes to us for review under subparagraph 38(a)(ii). We reviewed five new ministerial directions in 1988-89. They are listed in Appendix C. We also reviewed:

- six 1987-88 directions that arrived too late to be examined before the last annual report was prepared; and
- a package of older documents that the Service regarded as ministerial directions but the Ministry of the Solicitor General did not. These documents were identified in a review carried out to ensure that we were getting copies of all ministerial direction.

With one reservation, discussed later in this chapter in the section on disclosure, nothing we saw permits any unreasonable or unnecessary use of the Service's powers or unduly impinges on individual rights. We are pleased in particular with specific instructions to cleanse files of certain information on individuals, collected before and after July, 1984, under the counter-subversion program. Progress in this area is reviewed in detail in the next chapter.

---

\* We call this role "oversight" or "review". Some of our critics would like us to limit ourselves to the term "review", apparently believing that "oversight" implies more extensive powers to direct CSIS. It is true that "review" is the term used in the *CSIS Act*, but, on the other hand, "oversight" is the word generally used in the Western intelligence community to describe this function. The debate seems unproductive, and we continue to use the two terms interchangeably. What matters is what we do. This includes commenting on the Service's performance, both in private and in public. It does not include giving direction to the Service.

---



---

As part of our review of ministerial direction, we now also examine amendments to the CSIS Operational Manual. During 1988-89 the Service completed major revisions to a number of chapters originally written for the RCMP Security Service, before the *CSIS Act* was adopted. In general, they tighten Headquarters control over investigations and clarify responsibility for regulating activities. We applaud, in particular, a shift away from a procedure-based, step-by-step approach and towards spelling out general principles that are to be respected in investigations.

### **Agreements with Governments in Canada**

Subsection 13(2) and paragraph 17(1)(a) of the *Act* permit CSIS to enter into arrangements with other arms of the federal government and with provincial governments and their agencies (including police) for the purpose of performing its own duties and functions and to provide security assessments. Subparagraph 38(a)(iii) gives us a twin mandate to review these arrangements and to monitor the provision of information and intelligence made under them.

We received only one new agreement in 1988-89. It was with the Province of Manitoba and is similar to agreements with other provinces. Covering both the provincial government and police forces within the province, it allows for exchanges of information and the provision of assistance generally. It is not binding. CSIS now has agreements with all provinces except Quebec and Ontario and agreements covering major police forces in all provinces except Quebec.

There has been some criticism of provincial governments for entering into agreements with CSIS. We consider the agreements essential: the Service needs access to such provincial information as motor vehicle registrations, while provincially-controlled police and other agencies must get the information they need to assist in protecting public order and individual safety. The existence of agreements does not, in itself, threaten the privacy Canadians are entitled to. In fact, the existence of formal agreements is an element of control over exchanges of information that might otherwise take place on an unrestricted basis.

However, we believe that the exchanges of information that take place should be carefully monitored to ensure there are no abuses. During 1988-89, we developed a framework for monitoring and auditing all information exchanged under agreements with other governments, focusing initially on agreements with provinces. We now have a province-by-province count of recorded transfers of information in the three years from January, 1986, to December, 1988.

A limited spot check we made in one province indicated that most of the information involved is quite mundane—birth records, for example, to check against applications for security clearances. This need cause no concern. However, situations may arise when more sensitive information is exchanged. We need to be in a better position to monitor exchanges of such information. In particular we are concerned that:

- the Service does not distinguish between personal information and other information in the records that it keeps of exchanges;
- it does not tag the release or receipt of particularly sensitive personal information; and



- 
- we do not know in all instances what departments or agencies are being accessed for information.

During the remaining months of this year, one of our major projects will be to audit the record keeping under all agreements—specifically the information exchanged with provinces and the quality of the Service’s policies in this area. We have also started examining the information exchanged under other agreements.

## **Foreign Agreements**

Eight agreements were concluded under paragraph 17(1)(b) of the *Act* with police or security agencies in other countries and the Service was also authorized to extend its agreements with 60 police and security organizations. These agreements as such do not give us any concerns. They close gaps that opened when—having been created to separate security intelligence from the police function in Canadian society—CSIS initially cut back its formal contacts with foreign police. It became apparent that CSIS needed these contacts to check criminal and other records in preparing recommendations on security clearances.

But we are still not satisfied that we are able to monitor the flow of sensitive personal information as well as we think necessary. As in its exchanges with provinces and provincially-controlled police forces, CSIS does not tag the information on individuals that it passes to foreign agencies in such a way that we can easily put a finger on it. By checking any individual file, we can see whether information has been provided and what that information was. But there is no list of files from which such information has been provided.

Because regular searches of all files are not practical, we cannot keep track of the volume of information being provided by CSIS or of its nature. We continue to press CSIS to close this information gap and we expect it to be done when more powerful computers that the Service has been promised are installed.

## **Warrants**

We do not have an explicit mandate to monitor individual warrants. The primary responsibility for them lies with the Federal Court of Canada. However, in the course of our in-depth reviews of CSIS programs we look with great care into affidavits sworn to justify warrant applications. In particular we verify that the affidavits accurately reflect the facts in the files they are based on. We also make it a practice to read all warrants.

In last year’s annual report, we outlined significant changes in procedures in this area. They were intended to make identifiable individuals responsible for the accuracy of the facts provided to the Court in support of warrant applications. Procedures have continued to evolve. In particular, the Legal Branch is playing a larger role. Each drafting team consists of a lawyer and an analyst.

We naturally support tighter internal controls on the warrant application process. We believe that the intrusive powers authorized by warrants should be used only in cases of

---

real necessity, when the information CSIS needs to safeguard the national interest cannot be secured elsewhere.

But we are also concerned that the new process is cumbersome. We do not, of course, suggest any relaxation of the rigour that the Service has started to bring to the process. But we are reinforced in our view that there should be a procedure for emergency warrants. Our thinking and proposals are set out in Appendix A.

We were glad to find in 1988-89 that warrants continue to include protections for solicitor-client privilege. We have noted before now that, unlike the *Criminal Code*, the *CSIS Act* does not offer statutory protection to solicitor-client privilege. Our recommendation that the *CSIS Act* be amended to provide such protection is also set out in Appendix A.

We also have proposals in Appendix A for strengthening the role of the devil's advocate in the warrant application process. At present, the devil's advocate ensures that the information used to support a warrant application is accurate. This is much less than we intended when we first proposed the appointment of a devil's advocate. We recommend that this position be provided for in the *Act* and that the devil's advocate argue against each warrant before the Federal Court itself, as if appearing on behalf of the target (who does not, of course, even know that a warrant is being sought).

## **Disclosures in the Public Interest**

Section 19 of the *CSIS Act* provides, among other things, that:

(2) The Service may . . . disclose . . . such information [i.e., "information obtained in the performance of the duties and functions of the Service under this Act"] . . . (d) where, in the opinion of the Minister, disclosure of the information to any Minister of the Crown or person in the public service of Canada is essential in the public interest and that interest clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure, to that Minister or person.

(3) The Director shall, as soon as practical after a disclosure referred to in paragraph (2)(d) is made, submit a report to the Review Committee with respect to the disclosure.

While no such reports were received in 1988-89, we became aware of a loophole that has permitted the dissemination of CSIS information outside the framework of section 19. In one instance, the then Solicitor General asked CSIS to coordinate the preparation and delivery, together with the RCMP and the Department of External Affairs, of a briefing for elected officials. CSIS has no authority under the *Act* to disclose information obtained in its work to elected officials other than members of the Government. Recognizing this, the Minister directed that the information be disclosed by officials "acting as my agents".

Regardless of the merits of this briefing, we are concerned that by making CSIS officials the agents of the Minister, it may be possible to circumvent the principle of section 19 that we be advised of disclosures that take place outside the narrow range of assistance in law enforcement, the conduct of international affairs and the maintenance of national defence.

---

There is another principle at stake here. The Solicitor General and officials of the Ministry have access to all the information obtained by CSIS using any of its highly intrusive powers. The *Act* provides no limit on how they may use this information. Our recommendation, spelled out in Appendix A, is that disclosure by the Solicitor General and officials and exempt staff of the Ministry be made subject to the same limitations as disclosure by the Service itself is under section 19.

## **Operational Statistics**

We have a mandate under subparagraph 38(a)(vii) of the *Act* to “compile and analyse statistics on the operational activities of the Service”. Over the past year, we have developed the specifications for a comprehensive, computerized Oversight Information System covering intrusive powers, the number of targets subject to investigation, financial and staff resources, personnel, file retention and destruction, the use of open sources, intelligence production, information exchanged under agreements with Canadian and foreign organizations, operations undertaken with ministerial approval, and objective measures of threat levels.

We now have some data in all these areas. We have been standardizing it, normally on the basis of fiscal years, so that comparisons can be made easily, and centralizing it in a single data base.

The Service’s level of cooperation in this exercise presents a mixed picture. For our part, to save expense and time, we have tried as much as possible to use information that the Service already collects for its own purposes. But while some data is provided by the Service quarterly, which allows us to be reasonably up to date in our analysis, some is provided only annually. In these cases the data is sometimes quite stale by the time we have processed it. Discussion of this problem continues with the Service.

We completed a number of statistical studies in 1988-89—on the use of intrusive powers, on the use of person years and, third, on the investigation of targets originally selected under the disbanded counter-subversion program. In Chapter 3 we report the encouraging findings of the third study.

## **Unlawful Acts**

Under section 20 of the *Act*, the Director must advise the Solicitor General when there is reason to think a CSIS employee has acted unlawfully. We get a copy of the Director’s report together with any comment made by the Solicitor General to the Attorney General.

One such report came to us in 1988-89. It involved an Intelligence Officer who passed himself off as a member of the RCMP in the course of arranging a surveillance operation. In this particular case, while the Intelligence Officer showed poor judgment, it does not appear that any real damage was done. The employee has been reprimanded.

In last year’s annual report we noted that one report of illegal activity had been referred to provincial authorities, who decide whether to prosecute. The Attorney General of the province has decided not to prosecute in this case.



---

## Special Reports

As part of our mandate under paragraph 38(a) of the *Act* to “review generally the performance by the Service of its duties and functions”, coupled with our power under section 54 to make special reports to the Solicitor General, we have conducted a program of in-depth studies over the years.

In 1988-89, we completed studies of the Service’s role in protecting Canada’s scientific and technological secrets, the Service’s involvement with the peace movement, and the Counter-intelligence Program. Reports are being submitted to the Solicitor General. Within the limits set by national security considerations, summaries of our findings are set out later in this annual report.

We also followed up the special study we made the year before on security screening in immigration. We have certain concerns about the effectiveness of the process and are sending a further report to the Solicitor General. A realignment of responsibilities between CSIS and the immigration authorities, now in progress, may go some way to meeting our concerns, freeing the Service from some routine so it can concentrate its efforts on identifying prospective immigrants who could present real threats to national security. We will monitor these changes.

## Consultations and Inquiries

As in years past, we met on occasion with the Solicitor General, the Deputy Solicitor General, the Inspector General, and the Director of the Service. We also continued our practice of calling on regional offices of the Service. In 1988-89 we called on offices in Vancouver, Toronto, Montreal, Quebec City, Halifax and the regional office in Ottawa.

In general CSIS continued to be cooperative in meeting our formal requests for information. One difficulty in 1988-89, however, deserves to be noted because of the fundamental principle it raises. We asked to see files that had also been the subject of a complaint to the Privacy Commissioner and an application before the Federal Court of Canada under the *Privacy Act*. We wanted to assure ourselves that the Service had not unreasonably withheld anything from the Privacy Commissioner’s examination.

CSIS delayed providing the information because it received legal advice that since the Privacy Commissioner was involved, SIRC may have been beyond its jurisdiction. We could not accept that. The *CSIS Act* says that we are to have access to everything CSIS has on file except cabinet confidences. This is an important principle, and the matter was eventually resolved to our satisfaction.

The question of the exclusion of cabinet confidences is one we have dealt with before. In previous reports we said we knew of no instance in which it impeded us in our work. However, one has now arisen: we were refused access to the Service’s Multi-Year Operational Plan (MYOP) on the grounds that it was prepared for submission to Treasury Board, which is a committee of Cabinet.

A compromise has been reached in this instance: while the MYOP document is being withheld, we have been promised access to all the information it contains. However, this

---

points up the possibility that the exclusion of cabinet documents could sap the effectiveness of oversight. We recommend in Appendix A that subsection 39(3) of the *CSIS Act* be repealed so the Committee has access to all information under the control of the Service, regardless of its source.

### **Collection of Information on Foreign States and Persons**

Under section 16 of the *Act*, the Minister of National Defence and the Secretary of State for External Affairs, subject to the consent of the Solicitor General, can ask CSIS to collect information within Canada about foreign states and non-Canadians, for use in defence and international affairs. Under subparagraph 38(a)(v), we have a duty to monitor any such requests. Again in 1988-89, we were advised of none.

The obvious usefulness of intelligence on other nations in defence planning and the conduct of international relations makes a striking contrast with the failure to make use of CSIS in this area. It suggests to us that section 16 is too restrictive.

In 1988-89 we commissioned a paper\* from a well-known Canadian expert on security intelligence, Professor Peter H. Russell of the University of Toronto, on the advantages and disadvantages there would be in creating the kind of foreign intelligence agency that Australia, the United States and other countries have. We agree with his conclusion that Canada does not need such an agency at this time.

However, as discussed further in Appendix A, we also endorse his recommendation that the limiting words "within Canada" be removed from section 16. This may encourage the government to make more use of CSIS in this area. One benefit could be to make Canadian policy-makers less dependent on intelligence gathered by the agencies of other countries and shaped by their, rather than Canada's, needs.

### **Report of the Director and Certificate of the Inspector General**

The 1988-89 Annual Report of the Director of CSIS to the Solicitor General has been received. As we completed work on our own annual report, the Inspector General was still developing his Certificate, indicating whether he was satisfied with the Director's report. Comment must await the Committee's next report.

In 1988-89 we received the Certificate of the Inspector General for the period of January 1, 1987, to March 31, 1988. It was a most useful supplement to our own thinking and research. We note that it gives good marks to changes in the way CSIS selects targets and decides how intensively to investigate them, confirming the view we expressed in the last annual report on the strength of our own research.

---

\* This paper is available from Professor Russell.



---

## Unauthorized Disclosures

Like all security intelligence agencies, CSIS has an internal security system to protect classified information from unauthorized disclosure, destruction, removal, modification or interruption. It is directed against penetration from outside and also against failure from within resulting in accidental or deliberate leaks.

In 1987 there were a number of public disclosures—including a news report revealing a highly sensitive intelligence gathering operation—that pointed strongly to the possibility of leaks from within the Service. As a result we asked the Inspector General under section 40 of the *CSIS Act* to conduct on our behalf a review of CSIS policy and practices relating to unauthorized disclosures of classified information. We also asked the Inspector General for his views on the role the RCMP should play in the investigation of suspected leaks.

We have now received the Inspector General's report and are considering its findings and conclusions. We will provide a section 54 report to the Solicitor General in due course.

### 3. CSIS OPERATIONS

While the *CSIS Act* spells out a number of specific tasks for us, it also gives us a broad mandate to review generally the performance by the Service of its duties and functions. Having disposed of the specific tasks in the preceding chapter, we now turn to a more general survey. Two principles underlie our approach—the effective protection of national security and respect for individual rights and freedoms.

#### Use of Warrants

The use of such intrusive techniques as electronic eavesdropping and mail-opening is allowed only under warrants from the Federal Court of Canada. As can be seen in Table 1, the total number of new and renewed warrants rose to 90 in 1988-89 from 75 in the previous year. This is a sharp rise, but it is more apparent than real; there was some catching up to do following delays in renewing warrants while a more rigorous process (see Chapter 2) for applying for warrants was put in place. The total number issued and renewed in 1988-89 remained below 1985 and 1986 figures.

We remain dissatisfied with the limited warrant statistics it has been possible to make public. This is territory we have covered extensively in past annual reports. The Service

Table 1. New and Renewed Warrants					
	calendar years			fiscal years*	
	1985	1986	1987	1987 -88	1988 -89
New warrants	82	95**	71	67	55
Warrants renewed	27	11	5	8	35
Total	109	106	76	75	90
Average duration of warrants (days)	173.6	162.2	190.8	211.5	224.3

\* We are reporting warrants statistics on a fiscal-year basis for the first time. In previous years we had reported numbers for the preceding calendar year. The change brings warrant statistics into line with the rest of the annual report, which covers the fiscal year. In order to permit comparisons with the previous year and to keep the record complete (otherwise warrants issued from January to March, 1988, would not be counted), we are also providing the 1987-88 figures.

\*\* In past annual reports, by inadvertent error, we reported 94 new warrants in 1986.

---

believes that greater disclosure could compromise national security but we note that Canadians get less precise information now than they did before 1984, when security intelligence warrants were issued under the *Official Secrets Act*.

Therefore, in Appendix A we spell out a proposal that the *Act* explicitly authorize the publication of statistics showing the number of Canadians—citizens and landed immigrants—who have been under surveillance. We think this is something that Canadians are entitled to know and that provides a meaningful measure of the level of CSIS activity.

### Access to CPIC

CSIS is within sight of much improved access to CPIC (Canadian Police Information Centre), the computer-based, radio-linked network that gives police instant access to data banks on vehicle registrations, outstanding arrest warrants and other information.

Initially, CSIS could get information from CPIC only through the RCMP. Later it got direct access, but only for counter-terrorism purposes and with terminals only at Headquarters and in two of the six regions. This was plainly insufficient. As we pointed out in our 1986-87 Annual Report:

... thousands of police officers in quiet suburbs have CPIC terminals mounted under the dashboards of their cruisers, letting them check out teenagers loitering in a parking lot as easily as they could check out the getaway car in a bank robbery.

But no CSIS surveillant in hot pursuit of a suspected terrorist has a similar opportunity to get an instant reading on his quarry.

We were puzzled and disappointed that it was taking so long to resolve this problem.

CSIS and the CPIC authorities are now considering a draft agreement that would give the Service access for all purposes to two of the three data banks—Identification Records and Motor Vehicle Records. The exclusion of the third data bank from the draft agreement on access does not trouble us. It includes information on open police investigations.

However, we are dismayed by the exclusion of Quebec motor vehicle records from the agreement. This means, for example, that CSIS cannot readily identify the owner of a car with Quebec plates used by a suspected terrorist.

The Quebec authorities have decided that they will not negotiate an umbrella agreement for cooperation with CSIS until they have first reached an agreement with the RCMP for cooperation with respect to the *Security Offences Act*. CSIS already has umbrella agreements with police in all other provinces.

This exclusion mars an otherwise important step forward in giving CSIS the tools it needs to do its job. We share the Service's hope that an umbrella agreement can be reached soon with Quebec.

---

## Security Screening

The persistent problem of delays in processing security clearances has eased considerably. A number of factors made this possible. One was prompt and effective action on the recommendations of an expert called in from Treasury Board to see how the system could be streamlined. Another was an important change in the way citizenship screening is handled. Instead of making a report on each applicant for citizenship, CSIS now reports only when checks on an applicant reveal problems.

It is still, as CSIS acknowledges, taking too long to process requests for security assessments. In some cases, notably in immigration, which depend on information from foreign governments, timing is beyond the Service's control. With respect to clearances under the Government Security Policy, the goal is a 30-day turnaround time for Levels I and II (CONFIDENTIAL and SECRET) and 120 days for Level III (TOP SECRET). It now takes twice that long—60 days for Levels I and II and 240 days for Level III. These are, of course, averages. Some are quicker, some slower.

## Analysis and Production

A number of welcome changes have taken place in the work of the Analysis and Production Branch since we reviewed its activities in 1987-88.

Our fundamental criticism was a marked stress on short-term current analysis, which focuses on events as they unfold and alerts the authorities to potential problems, at the expense of long-term basic analysis, providing in-depth data designed to help the government in policy development and strategic decision-making.

Behind this imbalance lay a number of structural factors. We found, for example, an institutional bias in favour of information gathering by operational programs—counter-intelligence and counter-terrorism—rather than advice to government. So the work of the Branch seemed to be driven by what the operational branches made available rather than by what the ultimate users of intelligence needed. We concluded that this could be explained in part by the fact there was no clear direction from the government on its needs for basic intelligence.

A strategic plan for intelligence requirements and priorities for production has now been prepared for consideration by the Government. It arises out of a forecast of threats prepared by the Analysis and Production Branch itself on the basis of a canvass of departments that use intelligence. It is expected that the decisions flowing from it will give the Branch its first overall guidance from the government on the intelligence that is needed. In addition, the executive-level Intelligence Production Committee within CSIS, which is primarily involved in strategic planning, has become more active.

The Service is also turning away from the bias we found in favour of generalists over specialists. A number of steps have been taken that will increase the level of expertise in the Branch. Its work has been reorganized along geographic lines; analysts are now assigned to specific parts of the world rather than to particular kinds of threat to national security. This gives them a real incentive to become familiar with the cultures in which the majority



---

of terrorist and espionage threats have their sources. The number of analysts will also double.

At the most mundane level, it is also helpful that analysts have been relocated out of the operational branches and now—albeit in excessively crowded quarters—are near their own chiefs.

An effort is being made to bring Security Liaison Officers into the Branch after they have ended their tours of duty abroad. We had seen this as a source of ready-made expertise that was being overlooked. The first officer has already arrived in the Branch in a senior position.

Perhaps the most striking development is that the Service is now looking beyond its own ranks for expertise. Steps are being taken to recruit academics and other specialists on contract to conduct basic analysis in their fields of expertise under the aegis of a new Strategic Analysis Group. Ready access to the academic world was one of the things that most impressed us about Australia's Office of National Assessments.

A welcome change has also taken place in the focus of the Intelligence Production Committee within the Branch. It is now mandated to ensure that intelligence reports provide sufficient analysis, including forecasting, and that the "implications for Canada" sections are adequate. One fault in past reports was that they sometimes did not stray far beyond a mere description of issues. We were also concerned that foreign sources of information were sometime relied upon too uncritically.

CSIS has taken important steps to correct the shortcomings identified by us and by the Independent Advisory Group in 1987. But we continue to believe that the creation of a separate agency to analyse intelligence from all sources—not only CSIS—deserves further study. We discuss this matter in Appendix A.

### **Counter-terrorism Program**

The year under review passed without a serious incident of terrorism, and the Counter-terrorism Branch deserves some of the credit. The greatest challenge that the Branch faced—if only because any incident would have echoed worldwide—was last year's Economic Summit in Toronto. CSIS issued a number of threat assessments and developed a video presentation to inform other agencies of what they should be alert to. The success of the video can be measured by the fact that a number of other governments asked for copies.

CSIS has been actively involved in the development of government-wide policies and procedures for responding to terrorist incidents. During exercises designed to ascertain the readiness of various departments and agencies, the Counter-terrorism Branch has shown that it can swing into action rapidly.\*

---

\* It had a real-life occasion to do so soon after the end of the fiscal year under review when a Montreal-New York bus was hijacked and driven to Parliament Hill. At this stage, dealing with the hijacking was essentially a police operation. But, for example, it was through CSIS contacts that the identity of the hijacker was determined before the incident came to its peaceful end.



---

In last year's Annual Report, we mentioned the targeting of a Latin American group whose contribution to conflict abroad, we said, had dwindled to the point of insignificance. The scope of this investigation has been reduced.

There has been progress in another area we went into. Instructions have gone out to field investigators making it clear that they may stay in regular touch with people in ethnic communities that include some groups that resort to political violence related to disputes in their homelands. This is in line with a recommendation we made. We are satisfied with guidelines that have been written into the Operational Manual for such community relations. Guidelines are necessary because of the chilling effect that CSIS operations can have on legitimate political activities in ethnic groups.

While it is not, of course, possible to go into details here, the Service also seems to have had some success in significantly reducing meddling in ethnic communities by foreign agents over the past year. We also noted in our special report last year on the counter-terrorism program that the agents of some governments are known to give CSIS inaccurate information designed to make the Service do things that are useful to them. CSIS is aware of this and we found that it had done a good job in separating fact from fiction.

The Service has been considering splitting the research and briefing functions within the Counter-terrorism Branch. This was our recommendation and we encourage it to proceed. We had concerns that research was being short-changed as the unit met frequent and urgent demands to prepare briefings. A separate research unit will be better able to focus on consolidating operational intelligence and thus determining patterns and trends in global terms so the Branch is ready for new threats.

One rising threat seen by some commentators is "narco-terrorism" or trade in illicit drugs to support political violence. While this is a major problem in some places, notably some Latin American countries, CSIS believes that narco-terrorism is not significant in Canada at this time. The RCMP agrees. CSIS believes that Canada's drug trade is run by criminals of the traditional sort, motivated by their own greed rather than service to a political cause; there may be isolated instances of individuals who mix terrorism with drug dealing, but they are small-timers, operating on their own account.

### **Air India and Narita**

After very careful consideration, we decided in December, 1988, that we could and should undertake an inquiry into CSIS actions or lack of action before and after the Air India and Narita disasters in June, 1985, both involving flights originating in Canada. While the RCMP is responsible for the investigations, questions have been raised about whether CSIS could have done more to prevent these disasters and whether it has been sufficiently helpful in the police investigation afterwards. We believed that a carefully limited but thorough inquiry would be most useful and would not affect either the judicial process or the police investigation that is still underway.

Early in 1989 we drew up terms of reference with care, recognizing that a false step might prejudice Canada's ability to bring any culprits to justice. We asked the Director of CSIS for comment on the terms of reference and he offered his full cooperation.

---

Since any inquiry would require the cooperation of other agencies, the Chairman also consulted with the Deputy Solicitor General and the Deputy Attorney General of Canada. Strongly supported by the Commissioner of the RCMP, they took the position that any inquiry at this critical time, even one as precisely focused as we planned, could hinder the police investigation and could also hinder the course of justice. With some reluctance, we accepted the request of the Deputy Attorney General that we not proceed with our inquiry at this time.\*

However, we advised him that we would continue to require CSIS to provide us with updates on the investigation, and we reserved the right to commence the inquiry at any time. We have assurances that CSIS is now keeping tapes of tapped conversations that could be relevant, to permit a thorough inquiry when the time is right.

### **CSIS and Native Peoples**

The Service made inquiries across Canada in 1988-89 about the potential for foreign influence and violence among native peoples. The inquiries were based on a rash of statements by native leaders suggesting that there could be violence if there were no accommodation to native demands. The inquiries were completed in March, 1989, and CSIS provided the Government with its assessment.

We have been asked about interviews in which the Service sought information relating to protests by the Innu people of Labrador against low-level training flights by NATO aircraft over the land they occupy. As a result, we are going into this in some depth. This process is continuing as we complete work on this Annual Report. We will report our findings and conclusions to the Solicitor General when our inquiries are completed, with recommendations for public release if appropriate.

### **Counter-subversion**

CSIS has continued to narrow its focus on individuals and groups originally targeted under the counter-subversion program. A statistical study we carried out in 1988-89 showed a dramatic decline in the number of targets and in the use of intrusive powers and human sources.

When the counter-subversion program was disbanded, some of its targeted individuals and groups were reassigned to the Counter-terrorism Branch, some to the Counter-intelligence Branch and some to the Analysis and Production Branch. Most targets were simply dropped.

The use of intrusive techniques under Federal Court warrants is significantly reduced. There are no ministerial authorizations for the use of intrusive techniques to investigate

---

\* The text of the relevant correspondence between the Chairman of SIRC and the Deputy Attorney General can be found in the *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General*, Issue 3 (May 30, 1989), pages 3:8 and 3:9.

---

solely on the basis of the definition of a threat to the security of Canada found in paragraph 2(d) of the *CSIS Act*.

Considerable work is being done to weed the files, both paper and electronic, removing information that is not strictly required. All material that falls outside the CSIS mandate or was of no intelligence value is being segregated so as not to be available for normal operational purposes. The residue has been set aside pending consultations with the National Archives on whether it should be destroyed or kept under lock and key for future historical research.

### **Cleaning the Files**

CSIS is making progress towards ensuring that its files conform with section 12 of the *Act*, which sets out its basic mandate to collect and retain information, and with section 2's definition of threats to the security of Canada. This has been necessary because CSIS inherited so many files from the RCMP Security Service, which was not under the same statutory restrictions.

Files are being assessed by a special unit within the Records Branch in consultation with operational branches. From March 15, 1988, to March 31, 1989, more than 115,000 files were destroyed and a further 3,508 were packed for transfer to the National Archives as soon as the room where they will be stored has been made secure. All files on individuals and groups in the labour movement have either been destroyed or, because of their historical interest, packed for the Archives.

Access to another 57,473 files has been restricted while they await review. These include files opened under the disbanded counter-subversion program that have not already been either destroyed or packed for the Archives. They can be consulted only with the approval of the Deputy Director General, Records.

Corresponding material in the computerized information system has been placed in a separate data bank pending review by a special unit within the records branch. Material still under review can be consulted by intelligence officers only if they have a valid operational reason and the approval of the Deputy Director General, Records.

When Intelligence Officers want to use restricted information, it is reviewed on a priority basis. Material that meets the requirements of the *CSIS Act* is restored to the general filing system or data banks for use. Material that does not is deleted.





---

## 4. COUNTER-INTELLIGENCE OPERATIONS

---

On February 9, 1989, Stephen Ratkai was sentenced by the Supreme Court of Newfoundland to nine years in prison for violating the *Official Secrets Act* in gathering classified information for Soviet interests on the U.S. Navy base at Argentia. It was a reminder to Canadians that espionage within our borders is a real and continuing threat.

No fewer than two dozen states are known or suspected by CSIS to be engaged in activities prejudicial to national or allied interests and security, in or against Canada. In some cases, they want secrets relating directly to defence and other national interests. Stephen Ratkai, for example, offered a substantial amount of money for information that would allow the Soviet Union to develop countermeasures against the Canadian and allied systems for tracking the movement of foreign submarines.

A second kind of threat involves attempts by foreign countries—some of them widely perceived as friendly—to turn policy and events in Canada to their own purposes. For example, some countries covertly use “disinformation” and other means in hopes of building support for policies that serve their interests rather than Canada’s. Some ethnic communities are the targets of foreign agents who want to undermine enemies of the regime in the homelands.

Meeting the threats of espionage or sabotage and of covert foreign influence that misuses Canada’s free and democratic political system is the task of the Counter-intelligence (CI) Branch of CSIS.

Counter-intelligence in Canada is older than Confederation. Over the years, its targets have included Fenians, radical labour and communist groups that preached revolution, Nazis and Fascists. Since the end of the Second World War the principal—but not the only—interest has been the intelligence activities of the Soviet Union and its friends.

This is an area where Canada has had a good reputation in the global intelligence community. In his best-selling *Spycatcher*,\* for example, Peter Wright credits Canada with innovating “many of the ideas which later played a major role in British and American thinking, such as computerized logging of the movements of Russian diplomats in the West”.

During 1988-89, we completed three studies relating to the CI program at CSIS. One on CSIS investigations in the peace movement is reviewed in Chapter 5 of this Annual Report and one on the protection of scientific and technological secrets in Chapter 6.

The present chapter reports on a study we made of the CI Branch generally. A full report is going to the Solicitor General for his information and whatever action he deems appropriate. Because the full report contains a great deal of classified information, the review in this chapter is necessarily limited. However, we feel it is important to raise the curtain of secrecy wherever and as much as we can.

---

\* *Spycatcher*, by Peter Wright (Stoddart Publishing Co. Ltd., Toronto, 1987).



---

## Our Study

Our study followed two parallel lines. We undertook, first, an audit of the use of investigative powers, using an increasingly structured and standardized approach to answer the question, “Is anyone being investigated illegally or unreasonably or unnecessarily?” The second line was an evaluation of investigations, aimed at answering the question, “Is Canada well protected?”

The ultimate measuring stick is the *CSIS Act*. At the heart of the Service’s mandate is section 12, which directs it to collect information, to the extent strictly necessary, on threats to the security of Canada, to analyse and retain such information, and to report to and advise the Government. Adherence to ministerial direction and the CSIS Operational Manual are also tests we apply.

Threats to the security of Canada are defined in section 2 of the *Act*. The CI Branch deals with threats defined in two paragraphs of this section. Paragraph 2(a) covers espionage and sabotage. This is quite straightforward; it is impossible to imagine any argument that espionage and sabotage can be tolerated.

Paragraph 2(b) deals with foreign influence, and it presents a more difficult picture. Under paragraph 2(b), an activity threatens the security of Canada if it meets all four of the following conditions: it is foreign influenced; it is detrimental to the interests of Canada; it is within or related to Canada; and it is clandestine or deceptive or involves a threat to any person. We believe that paragraph 2(b) should be revised to narrow the possibility that investigations spread into purely lawful advocacy, protest or dissent, which are specifically excluded in section 2 from the Service’s purview. In Appendix A of this annual report we propose an amendment and set out the rationale for it.

In the course of our study, we conducted in-depth examinations of some specific cases chosen at random, seeing how they unfolded at every step. Our purpose is partly to understand how CSIS operates and partly to serve as a spot check for any illegal activities by the Service or any unnecessary or unreasonable use of its powers. We also followed our usual practice of consulting with CSIS field investigators in the regions as well as with Headquarters officials.

## Targeting

The targets of intrusive investigation by the CI Branch are mostly foreign nationals. Overall about 16 per cent are Canadian citizens or landed immigrants.

In a report two years ago, we said the counter-subversion branch had cast its net too widely and was investigating many Canadians without reference to the actual threat, if any, that they posed to national security. So we took an especially close look at targets investigated solely under the foreign influence mandate, which were inherited by the CI Branch when the counter-subversion branch was dismantled. We wanted to know what had happened to them.

---

We found that investigations in this area have been reined in drastically, both in numbers and in scope. However, some concerns emerged from our study of investigations in the peace movement, and they are discussed in the next chapter of this Annual Report.

Another issue concerns information thresholds. We noted that CI targeting, even with reference to espionage investigations, is often based on very little information. We recognize that this is unavoidable. For example, when a secret document is photocopied and then put back where it belongs, there is no visible evidence of loss. Furthermore, professional spies are trained to avoid detection, and it is not to be expected that they will make their illicit activities obvious. The use of known techniques to evade CSIS surveillants is not in itself a threat to the security of Canada. But it has to be presumed that a foreigner who uses these techniques has something to hide, and we acknowledge that it may be grounds for targeting.

While the evidence is often skimpy, we did not find any case where we felt there was *no* basis for targeting. We raised concerns, however, in one case. Here the initial targeting decision seemed correct to us. But a lengthy investigation has not turned up much information.

This points to a basic issue in targeting. While espionage is a long-term activity, in which the cat may wait years before pouncing, CSIS controls on targeting procedures are designed for the short-term. Targeting decisions are reviewed annually and, if intrusive techniques are used, warrants must be renewed no less than once a year. Yet there may not be any payoff over a one-year period to make the need for renewal obvious. This could be a problem for the CI program if impossibly high standards were set for targeting in this area.

But so far this has not happened. It was the contrary tendency we noted in some cases—an inclination to renew targeting over many years despite the failure to uncover any information clearly demonstrating a threat to the security of Canada. But, in accordance with its new targeting procedures, CSIS has recently stopped some investigations that fit this description. We encourage it to keep a critical eye on non-productive investigations.

Another issue is the ability of field investigators to maintain contacts with people who are not themselves targets of investigation or sources of information about targets, keeping an ear open for tips or hints of significant developments. There was some concern that tighter controls on targeting, instituted in 1987-88 in line with recommendations we made, limited such community relations. What we say on page 19 of this Annual Report, with reference to the same concern in counter-terrorism, applies here as well. Field investigators should have considerable freedom to maintain community relations and we note that this freedom is being provided. At the same time, we are pleased that precise guidelines have been established because of the chill that attention from CSIS can put on legitimate political activities.

## Investigations

The open literature on counter-intelligence describes two types of operations. One can be called passive. Human and technical surveillance is mounted to determine the source and nature of threats. Vulnerable assets are also identified and personnel in government and

---

sensitive industries are alerted to potential threats. The second type of operations can be labelled active. It involves taking steps to neutralize threats.

CSIS is directly engaged in passive operations through the collection, retention and analysis of information, as provided for by section 12 of the *Act*. But the *Act* does not provide a mandate for active operations. Responsibility for neutralizing threats falls on the Government, which can take such steps as laying charges, refusing visas and expelling diplomats who have engaged in spying or illicit interference in Canadian affairs. CSIS does have a mandate under section 12 to give information to the Government and advise it.

The CI program includes the identification and surveillance of suspected foreign agents, to build files that can ultimately be used by the Government to take appropriate action, vetting visa applications by visitors, and providing security briefings.

We found that CSIS takes a methodical and logical approach to collecting information and assessing it. Following recent reforms, Headquarters maintains very tight control over the use of intrusive powers. A review of warrant applications, prompted by the Atwal case, turned up a large number of errors in applications originating in the CI Branch and elsewhere. Although CSIS notified the Federal Court of these errors, the Court took no action. While the granting of warrants is a matter for the Court, we believe that none of the errors alone was significant enough to bring into question the need for the warrant.

We examined changes that have taken place in the Human Sources Branch and were impressed on the whole by a new approach that stresses the principles to be followed rather than detailed rules. We believe that sound general principles, well understood by both sources and their handlers, are a stronger bulwark against unnecessary and unreasonable investigation than step-by-step rules are. In general we feel that sources are well managed. )

Headquarters also exercises a moderating role with respect to some of the analyses developed by regional offices. The study reinforced our view that it is of vital importance for Headquarters to have experienced officers providing analysis to their counterparts in regional offices. This capability is critical if limited resources are to be focused on the targets who most merit attention.

Generally speaking, we have few complaints about the procedures CSIS uses to identify individuals suspected of working for foreign intelligence agencies. A key program in this area is the collation of reports that Canadian officials abroad make on their contacts with officials of specified foreign governments and the analysis of reports on the debriefing of Canadian officials on their return home. As a result of CSIS initiatives, cooperation by the Department of External Affairs and the Department of National Defence in this area seems to have improved dramatically over the past year.

Historically, prime targets for all security intelligence agencies are “illegals”—foreign agents who enter the target country with false documentation and try to melt into the general population, posing as ordinary people. The recent CSIS decision to reorganize the functions of its resources in this area should improve its efficiency.

---



---

We have some concern about the influence that allies may have in the CI Branch's activities. With little ability to collect foreign intelligence on its own, CSIS has no alternative but to look to other agencies. This underscores the importance of having a first-class analytical capacity to help the Service separate the wheat from the chaff. We dealt with this issue in last year's Annual Report and return to it in Appendix A.

We also see a need for the reconstitution of an operational research unit within the CI Branch. The Counter-terrorism Branch has such a unit in operation and so did the CI Branch at one time. While the analysts now working in the CI Branch have their attentions unavoidably—and properly—glued to particular investigations and sets of investigations, a research unit could use information culled from all the case histories, covert human sources and defectors, public documentation ("open sources") and other intelligence agencies to pinpoint unsuspected problems and emerging threats.

A research unit may be even more important in the CI Branch than in the Counter-terrorism Branch, because hostile intelligence agencies are generally more sophisticated than terrorist groups, using more advanced technology and having greater resources of all kinds. A research unit would also be a pool of experienced professionals who could step outside the high pressure environment of particular investigations in order to obtain an overview—a centre for building up and maintaining the collective experience within the Branch. Our secret report to the Solicitor General elaborates on this issue.

CSIS can and does cooperate with allied intelligence services, sometimes in Canada and sometimes abroad. Such operations are not common and each one requires written authorization by the Solicitor General.

Our examination of these operations centred on whether Canada retained control over all activities within its borders, whether the mandate of section 12 was respected and whether there was a benefit to Canada. In the case of activities abroad, we were also concerned that they not be perceived as offensive information gathering by Canada. While we flagged some concerns, we found that the Service stayed within its statutory mandate and was generally successful in meeting the policy goals cited above.

CSIS has been instrumental in helping a small number of defectors and political refugees who have sought asylum in Canada. To a large extent, the success of such operations depends on the cooperation of police and other agencies of government, federal and provincial. We have been informed of two cases in which police did not consult with CSIS at an appropriate moment in such operations. While the Service has already taken steps to make itself known to police across the country, we urge it to continue these efforts until every responsible police desk understands CSIS' role.

## **Conclusion**

At the outset of this chapter, we posed two questions. In answer to the first, we found that, with the reservations discussed in Chapter 5, we have few quarrels with the choice of targets for CI Branch investigations. As was to be expected, the overwhelming majority of targets under intrusive investigation are foreign nationals.

---

In answer to the second question, we believe that the CI Branch proceeds in a methodical, logical way to protect national security. However, we believe that the Government and senior CSIS management, after focusing strongly on the counter-terrorism program for the past few years, should give more attention to the policy and resource requirements of the CI program.

We see a number of areas where additional resources might be put to good use. Without going into a long list, we believe, for example, that the program for identifying hostile agents through contact reports by Canadians abroad and debriefing may merit more attention as evidence mounts that approaches are increasing in third countries—that is, countries other than Canada and the homelands of the agents. Further resources could also be used in the development of new investigative tools and computer capacity.



---

## 5. CSIS AND THE PEACE MOVEMENT

---

In early 1989, as promised in last year's Annual Report and in Part III of the estimates, we completed an investigation into CSIS activities associated with the peace movement in Canada.\* A classified report containing our detailed observations, conclusions and recommendations is being sent to the Solicitor General and the Director of CSIS. This chapter sets out our thinking on the subject and provides as much information as can be made public on the substance of the report.

### Our Study

Because we are limited in what we can say publicly, it is perhaps important to say something about our methodology so that readers can assess our thoroughness.

We conducted an extensive study of the activities of both CSIS and the predecessor Security Service of the RCMP in relation to the peace movement. We adopted this approach so as to put current CSIS activities in perspective. Naturally we have focused on what CSIS is doing now.

Our research included meetings with officials at CSIS Headquarters and key regional offices, and we reviewed relevant CSIS reports for an understanding of the kind of information the Service provides to its consumers. However, we relied principally on a review of scores of operational files (some running to dozens of folders) while focusing on a detailed review of five organizations and ten individuals active in the peace movement.

Throughout the investigation, the questions we sought to answer were:

- to what extent, if any, has the Canadian peace movement been monitored by CSIS; and
- if there were monitoring activities, were or are these activities justified under the *CSIS Act*?

Our concern extends beyond the strict legality of CSIS operations. In accordance with section 40 of the *Act*, we also have a duty to determine whether the Service makes "unreasonable or unnecessary" use of its legal powers.

This is an important distinction. Because the risk of investigation as a security threat can discourage Canadians from using their constitutional right to speak out on sensitive issues, CSIS must be prudent as well as strictly lawful in its choice and investigation of targets. It should act only where there is a clear and manifest threat to the security of Canada. The "strictly necessary" provision of section 12 reinforces section 40 in making this clear.

---

\* The basic research was conducted for us by Jacques J.M. Shore, a lawyer with the Montreal law firm of Heenan Blaikie, who was our Director of Research until June, 1987. He was assisted by two members of our staff.

---

## Peace—The Context

International peace is a goal that everyone can accept unreservedly. But, despite that apparent unanimity, the range of opinions about what constitutes “peace” and how it can be attained or preserved is greater than on almost any other issue.

Most nations assert that their military strength is necessary to preserve peace. Yet one nation’s strength is often seen as a threat to its neighbours and competitors. It is also true that a nation’s military weakness has often precipitated war or has, at least, been perceived as the cause of war. Every country, therefore, tries to match or exceed the strength of its neighbours, leading to an arms race somewhere in the world in every generation since records were kept, all in the name of peace.

Avowals of peaceful intentions by militarily powerful states are treated with suspicion because history provides innumerable examples of nations that advocate peace but build threatening military machines and then attempt to subjugate their neighbours, and of nations whose verbal devotion to the cause of peace is unassailable but which constantly attempt to weaken or undermine the strength of others.

Within the living memory of many Canadians is the Neville Chamberlain declamation “Peace in our times”, ceding the Sudetenland to the Third Reich and emboldening Hitler in his quest for European domination. One can only question the intelligence made available to that British Prime Minister prior to his meeting.

Peace is not, therefore, a simple concept. It is a complex idea that raises many questions. Peace with whom? On what terms? With what degree of assurance? With what guarantees of security? For how long?

It has always been a function of national security intelligence agencies together with other intelligence agencies to assist in answering those very questions.

During the more than forty years since the end of the Second World War, much of the industrialized world has been divided into two armed camps. The situation can be evoked in a few well-known phrases—iron curtain, cold war, McCarthyism, Berlin Wall, Prague Spring . . . . Through a succession of thaws and chills, the cold war has been a central reality of world affairs.

Perhaps the Soviet Union’s fear of being attacked a third time this century was underestimated, and so to some extent the Kremlin’s motivation was misunderstood, but the reality that had to be faced by the West was that of a powerful military machine at the service of an expansionist ideology. When the Warsaw Pact or the Kremlin spoke of peace, the West was suspicious because of military intervention in places like Czechoslovakia, Hungary and Afghanistan.

Many people began to fear for the future of civilization and even of the human race unless the hostility could be ended and the arms race wound down. A powerful peace movement arose in the West long before society’s leaders in either East or West changed the attitudes they had developed during the cold war. A tiny public movement for peace grew in the East Bloc too, but was either suppressed or taken over by government.

---

The new and infinitely larger peace movements in the democratic countries of the Western Alliance were widely suspected by the allied intelligence agencies, at least initially, of trying to weaken the NATO Alliance and, thus, of acting wittingly or unwittingly as the ally of the militarily threatening Communist Bloc. It was also observed that some of these peace organizations became favourite haunts for active senior members of the Communist Party of the country in which the peace movement was active.

The motivation of the Security Service of the RCMP was perhaps made unique among the allied services by the "Gouzenko Affair". In 1945 a Soviet cypher clerk, Igor Gouzenko, defected in Ottawa and revealed an elaborate spy ring implicating a number of Canadians, including civil servants and a member of Parliament, in the passing of secret information to the Russians.

The Taschereau-Kellock Royal Commission was charged with conducting a full enquiry and its recommendations in 1946 zeroed in on the failure of the Canadian public administration to keep its secrets and the need to improve the security system. A major recommendation was to tighten the security clearance process to prevent "access to sensitive government posts by persons likely to commit the type of acts mentioned in this report". It is evident that the targets of this new policy were to be primarily communists, and their fronts.

It was in this atmosphere that the Security Service of the RCMP, together with police and security intelligence agencies in every member country of the NATO alliance, started to accumulate files on foreign influence within their respective peace movements. Western intelligence agencies worked together very closely on this issue.

Very soon after we started our investigation we saw that monitoring of the peace movement fell into two distinct phases with a major turning point coming in 1988.

## **Until 1988**

We found that, prior to 1984, the Security Service of the RCMP, by targeting peace groups, had collected an enormous amount of information and opened a very large number of files on groups and individuals connected with the peace movement. Essentially, any contact whatsoever with members of the Communist Party of Canada, provincial Communist Parties, Soviet officials or any one of the array of organizations labelled as "Soviet fronts"\* brought a group or individual under suspicion of "subversive" activity, and information was collected on them. The result was that very many of the files on ordinary Canadians arose as a consequence of their belonging to a peace organization which the Security Service of the RCMP believed had been infiltrated by members of the Canadian Communist Party.

---

\* A front group is defined as "an outwardly independent organization whose promotion of idealistic, humanitarian and non-partisan political issues serves to obscure its covert objective of promoting public support for policies and initiatives of the organization or foreign power by which it is controlled". Membership in a front group should not, however, be construed as knowledge of, agreement with, support of or adherence to the organization's covert objectives.



---

Although much of what was done then could be illegal now or, at the very least, “unreasonable or unnecessary” under the *CSIS Act* today, this activity was within the law at the time.

In order to collect such a great volume of information, the Security Service had many methods, but the most productive was the use of a large number of human sources within the peace movement. Though the avowed aim was always to monitor the activities of known Communists or Communist sympathizers (a very elastic term), the practical result was the accumulation of thousands of files on Canadians and groups of Canadians from all walks of life whose only common denominator was a link with the peace movement. Many of them simply wished to end the arms race or, at least, to prevent nuclear war.

Once this accumulation of information was underway, the process continued. Almost no evaluation or assessment was made of the information collected. Volumes of information were accumulated on Canadians whose motives did not seem to be suspect even to the Security Service itself. Apart from all other considerations, much of this activity was a clear waste of the RCMP's, and the nation's, resources.

The data became part of the large Security Service data base on counter-subversion. It was utilized whenever the Service prepared analyses relating to Soviet activity in Canada and security clearance assessments. Unfortunately that data base contained information on individuals who were of absolutely no security interest. Often, the analysis conducted was aimed more at justifying the continuation of surveillance of the peace groups than at providing meaningful intelligence. On the rare occasions when an evaluation of what was going on occurred, it was superficial and, in effect, a rationalization designed to justify continued activity along the same lines.

In 1984 the *CSIS Act* came into force, and these files were inherited by CSIS. They became part of the Service's “counter-subversion” holdings. CSIS reviewed all counter-subversion targets in an attempt to ensure that no groups or individuals continued to be targets unless they came within the specific provisions of the *Act*. But, it concluded that nearly all of the RCMP Security Service's targets fitted within what it saw as its mandate under the new *Act*.

Once again, the justification for collecting information remained the suspicion of foreign influence exerted either by Communists, Communist sympathizers or the many domestic or international groups identified by the Service or allied agencies, rightly or wrongly, as Soviet fronts. For nearly all targets, most of the information continued to come from human sources.

The only clear difference between the activities of the RCMP Security Service before July, 1984, and the CSIS approach under the new law was a diminution in the amount of material gathered. It is not evident that this was a conscious goal. It could have been due to the much increased emphasis on counter-terrorism and a consequent reduction in the resources available to the counter-subversion program. Whatever the reason, there was a welcome, if insufficient, reduction in the amount of information placed on files concerning the peace movement.

---

We have made our views clear before now, in our report on the counter-subversion program in CSIS, reviewed in our 1986-87 Annual Report. We pointed out that entire categories of persons were targeted without reference to the actual threats, if any, that they personally posed to the security of Canada. CSIS cast its counter-subversion net too widely, in our view. Insufficient account was taken of the harm that monitoring could do to the fundamental values of personal freedom and privacy.

### **A Change in 1988**

As a result of our study on the counter-subversion program and consistent with the corrective action designed by the Independent Advisory Team headed by Gordon Osbaldeston and specific directives given by the then Solicitor General, the Honourable James Kelleher, significant changes were made early in 1988 in the approach CSIS took to files that had been under the Counter-subversion Branch, including peace movement files.

The branch was disbanded. Active investigation of most of its targets ceased and a few were reassigned to other branches. Remaining targets in the peace movement, coming within paragraph 2(b) of the *Act*, are now the responsibility of the Counter-intelligence Branch. A great many investigative resources have been suspended or have been re-directed to other targets. Tens of thousands of files have been cleansed, destroyed or segregated.

In early 1987, files held under the "counter-subversion" rubric numbered in the tens of thousands. About 2,400 were active at that time. Among them were files relating to the peace movement. By March, 1988, the number of active files was down to less than 100, of which fewer than half were in any way associated with the peace movement.

The criteria for an approved investigation involving foreign interference in or manipulation of peace groups or individuals have become infinitely more rigorous. The new rules require CSIS to look at targets associated with the peace movement through a keyhole rather than through the door that used to be wide open.

We believe that CSIS has made substantial and praiseworthy progress, albeit tardily, towards limiting its investigative activities to those which are clearly supportable under the mandate laid down by the *CSIS Act*. CSIS asserts that it is now attempting to limit its investigative activities to those persons who are Soviet conduits and who conduct covert activities within Canada on behalf of Moscow or who are witting agents of the Communist Party of the Soviet Union, carrying out Soviet policy initiatives in Canada.

At the direction of the Solicitor General, two explanatory telexes were sent by the Director to all CSIS regions in May and September of 1988 to clarify the essential elements of this much more limited approach. It appears that CSIS management is now making a determined effort to act reasonably as well as to stay strictly within the limits of the *Act*. We have no criticism on that score.

Yet we still have concerns about the practical results obtained from even the present, more limited, program. Our concern is that even though CSIS now looks through a keyhole rather than through an open door, it is still looking into the same room and in that room there are many Canadians who are not "Moscow dupes".



---

This unavoidable fact of life is compounded by the attitudes of some CSIS investigators who have expressed to us concerns relating to the disappearance of the Counter-subversion Branch. They maintain that the new, much more restrictive, guidelines preclude them from collecting information which they still sincerely believe pertains to threats to the security of Canada. In particular, many CSIS officers believe that the new guidelines could deprive them of the data bank that until now has been used in investigations of security clearances.

This attitude stems in large part from a reluctance to change past practices in place since the Taschereau-Kellock Commission recommendations in 1946, but it is also a product of the lack of precision in the definition of a threat to the security of Canada found in paragraph 2(b) of the *CSIS Act*, which we address in Appendix A of the present annual report. This is the paragraph that is the basis for CSIS targeting in the peace movement. As we say in Appendix A, paragraph 2(b) is worded imprecisely. But it is also true that neither the Government nor the Service itself have yet made the intellectual effort necessary to clearly define exactly what this paragraph allows CSIS to do or forbids it from doing.

Many investigators still honestly believe that espousing the views of the Soviet Union, particularly if it is done in an apparently covert way, is *automatically* detrimental to Canadian interests and, therefore, targetable. It is by no means self-evident that every policy position taken by the Soviet Union, if adopted, would be detrimental to the interests of Canada. Some Soviet policies, obviously, would be detrimental to Canada. Others, equally obviously, would not.

In the view of these investigators, however, anything that can be construed as reflecting Communist influence is, in itself, dangerous to the security of Canada. They believe that, depending on the shifting goals of Soviet foreign policy, Communists slip in and out of alliances with democratic movements. Even when these alliances appear least threatening, these investigators are convinced that they are only manoeuvres designed to further the goals of their Soviet masters.

It is plain that more effort should be devoted to clarifying the meaning of paragraph 2(b) or to amending it if targets are to be limited to those which most Canadians could accept as being entirely reasonable. We make such recommendations in Appendix A.

We are concerned that this mindset on the part of some CSIS investigators may have been reflected in CSIS reports and evaluations which have been sent to other federal agencies.

In our 1987-88 Annual Report and in Chapter 3 of this report we dealt with the need for CSIS to improve its analysis and evaluation capability so as to deal with information in a well informed and intellectually rigorous manner. This requirement certainly applies in particular to its past and current reports on the peace movement. Through the Solicitor General we have urged that an internal CSIS review of current reports on peace groups take place with an objective appraisal of their continuing validity.

Our study raised another issue that has implications reaching beyond the peace movement to embrace the whole CSIS program. Despite the massive reduction in the number of authorized targets (active files) since March, 1988, information is still collected on Canadians who come into contact by accident or design with approved targets. This cannot

---

be avoided. Information on these Canadians is no longer put on files bearing their names. No files may now be opened by CSIS unless the subject of the file is designated as a target under the new stringent guidelines.

In the paper world of yesterday this would be sufficient. But in the electronic world of today, information gathered on Canadians in the process of investigating approved targets can be extracted from computer data banks at the touch of a few keys. In effect, the modern electronic world allows for the instant retrieval of a complete set of references to persons who are not, and who never were, targets. Although CSIS has some safeguards built into the system, this situation causes us serious concern.

We do not suggest that all this information should be erased from computer files. It is, after all, important to know whom a foreign agent, or a person acting on behalf of a foreign power, is contacting, how often, and why. However, we believe that the Solicitor General should direct CSIS to have its experts develop proposals for programming its computer system to exclude any possibility of information on non-targets being recovered from electronic files except under two specific conditions:

- when the person concerned becomes a target pursuant to the provisions of the *CSIS Act*; or
- when the person requires a security clearance from the government of Canada and, therefore, signs a consent form authorizing CSIS to conduct a full security assessment.

In all other circumstances, information gathered on non-targets should be unconditionally unobtainable by any person. These rules apply to information in the FBI's computer system in the United States. It should be possible to do the same thing in Canada.

## Conclusions and Recommendations

Our inquiry has revealed that the Security Service of the RCMP cast far too wide a net with far too small a mesh in an attempt to catch "subversives", including members of the peace movement. It collected a great deal of information with little evaluation or analysis. Because its aim was vague and unfocused, enormous amounts of irrelevant information was accumulated on Canadians.

CSIS, in 1984, made a superficial and ineffective attempt to bring its procedures into line with the *CSIS Act*. At that time, it clearly did not succeed.

Finally, beginning in late 1987, all this started to change. Thousands of files were cleansed or destroyed, human sources were discontinued and the number of approved targets was drastically reduced to fewer than a tenth of the previous number.

But the process needs refinement. It is still true, and will always be unavoidably true, that some information on innocent Canadians will be collected during investigations of approved targets, no matter how few and how rigorously selected. We recommend that special, absolutely watertight, procedures be instituted by CSIS, upon the direction of the Solicitor General, to keep this information from being used except in the particular circumstances described earlier.

---

---

We also recommend that a special effort be made by the Government to clearly define what constitutes a "threat to the security of Canada" in the context of the peace movement. Clear guidelines should be provided to CSIS as soon as possible.

---

## 6. SCIENCE AND TECHNOLOGY

---

One of CSIS' responsibilities is to provide intelligence on clandestine, illegal transfers of goods and information to other countries. To the extent that such transfers are carried out by foreign intelligence officers, they can constitute "espionage" under section 2 of the *CSIS Act*.

Our interest as a Committee in the protection of scientific and technological assets is rooted in our ongoing oversight responsibilities. But it quickly became apparent in our inquiries that CSIS could not be assessed in isolation; it is only one of many agencies involved, so we inevitably had to delve into its relationships with other parts of the security intelligence community.

Canada is among the world's most technologically advanced nations. Spending over \$7 billion a year on research and development, we have and use state-of-the-art technology in such areas as information processing, food production, the generation and transmission of power, transportation and the development of natural resources. We also benefit from the latest technology developed in friendly countries, notably the United States.

We share our know-how widely. Articles written by Canadian scientists on their latest discoveries are read worldwide. Canadian companies carry out remote sensing projects that help third-world countries exploit their mineral wealth. Canada exchanges students and researchers with many countries.

At the same time, we need to protect key scientific and technological secrets from the agents of foreign countries and from "technobandits"—freebooters, some of them Canadian, who are prepared to smuggle restricted goods out of the country for a quick buck.

In our inquiries we reviewed the system for safeguarding scientific and technological assets in Canada, relying primarily on structured interviews with federal officials involved in this area. We met with people from the Privy Council Office, Revenue Canada (Customs), the Department of External Affairs, the Royal Canadian Mounted Police, the Department of National Defence and Supply and Services Canada as well as with CSIS officials.

### **A Crowded Field**

One of the first discoveries of the inquiry was that there is no central apparatus charged with all aspects of safeguarding Canada's scientific and technological assets, including both the enforcement and the intelligence production functions. What boundaries there are seem to be defined by the departments and agencies involved and COCOM (the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls), described below.

Departments in this area function largely through coordinating committees of senior managers—the Intelligence Advisory Committee (IAC), chaired by the Deputy Clerk, Security and Intelligence, and Counsel (PCO), and the Security Advisory Committee (SAC) chaired by the Deputy Solicitor General.

Science and technology matters, like all others considered by the IAC, are first discussed by one of its several sub-committees. These sub-committees, known as Specialized Assessment Review Groups, are divided according to geographic region and thematic concerns.



---

One of them is devoted to S&T matters, producing reports written and considered by experts from the concerned departments.

The Canadian government "system" for protecting assets is limited to three components:

- Export control.
- The Visitors Panel and visa restrictions.
- Protection of classified facilities.

To some degree, CSIS activities support all three components of this system.

Two basic functions have been identified in the area of science and technology security. There is enforcement, which is largely the domain of Revenue Canada (Customs), the Department of External Affairs and the RCMP. They are responsible for physical protection and investigation.

The second function is intelligence production—estimating the threat to which science and technology assets are subjected so as to allow the appropriate government agencies to identify the goods, knowledge and installations that need protection and so as to assist in the detection of illicit efforts to acquire Canadian secrets. Not only CSIS but almost every government agency with an interest in science and technology gathers information and produces intelligence that could be relevant.

## The System

COCOM is the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, which brings together 16 nations\* to limit exports of sensitive goods to certain countries. Canadian exports are regulated under the *Export and Import Permits Act*, administered by the Department of External Affairs. Revenue Canada (Customs) monitors exports. The RCMP and Customs investigate suspected offences.

Exchanges of students and researchers is one way that scientific and technological information crosses international boundaries. Nearly 3,000 students, scientists and delegates came to Canada in the first eight months of 1986 from the Soviet Union and East Bloc nations alone. The Visitors Panel is a committee of deputy ministers whose secretariat vets invitations from government and government-funded bodies to communist bloc students and scientists. The Panel itself is largely inactive.

As for the protection of classified installations, Supply and Services Canada, as well as the Department of National Defence and its Communications Security Establishment, work with industries that carry out classified contracts on behalf of the federal government, setting the security standards that must be met.

---

\* Members are Belgium, Canada, Denmark, France, West Germany, Greece, Italy, Japan, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Turkey, Luxembourg, the United Kingdom and the United States.



---

## CSIS Operations

CSIS plays a role in all the activities we have described. It is a member of the Canadian delegation to COCOM and, with the RCMP and others, it contributes to the data base that Customs uses to monitor exports of sensitive goods. CSIS is advised through Employment and Immigration Canada's visa vetting system as well as by the secretariat of the Visitors Panel when students and researchers from some communist countries apply to come to Canada. It does security checks on employees of private sector firms carrying out secret work for the government.

But its principal activity in this area is to monitor the activities of foreign intelligence officers. Its mandate derives from the definition of "espionage" as a threat to the security of Canada (paragraph 2(a) of the *CSIS Act*).

## The Threat

No one doubts that strenuous efforts are being made by some countries to close the technological gap, military and non-military, between themselves and countries of the Western alliance. Instances are known in which foreign intelligence officers have approached researchers at facilities where secret work was being done in Canada, and where pressure has been put on immigrants by the authorities in their countries of origin to obtain restricted technical manuals, where attempts have been made to smuggle restricted goods out of the country.

The United States itself, not Canada, is seen as the major target of foreign intelligence agencies that want secret American technology. However, Canada may become a more attractive target as the result of major defence projects such as the Canadian Patrol Frigate project. Then, too, there is Canadian participation in American high tech projects such as the space station program for which Canada is to provide the mobile servicing system.

We saw in our study that the government has access to a great deal of the information that it needs to safeguard the nation's scientific and technological secrets. For example, CSIS has records of every Level II and Level III (formerly known as SECRET or TOP SECRET) security clearance in industry, which allows it to identify installations where SECRET and TOP SECRET work is being done on a federal contract—or, to put it another way, prime espionage targets.

## Recommendations

For security reasons, we will not comment publicly on our assessment of the present arrangements for safeguarding Canadian science and technology. This is a high-stakes area where any information is more helpful to foreign governments than it is to Canadians. However, we betray no secrets when we say that the present system can be improved. In April, 1989, we provided a report to the Solicitor General under section 54 of the *CSIS Act*. In the report, we recommended mechanisms for greater coordination over S&T related investigations within the Service, and among participating agencies. We further recommended that CSIS seek from the government a mandate to assign a higher priority

---

to protection of S&T assets, and if necessary, seek additional resources. Lastly, we suggested that the government strengthen "intelligence analysis, research and policy development" in this area, perhaps by the creation of an organizational entity dedicated solely to these tasks.

---

## 7. INSIDE CSIS

---

The foregoing chapters have dealt with operations. In this chapter we turn to the Service's internal affairs.

### Recruitment

After graduating just one class of new Intelligence Officers (IOs) from its Academy in 1988, CSIS made plans for three classes in 1989-90. This is a welcome sign that the Service is now fully committed to the idea that it is not enough to get IOs "off the shelf", as it once seemed to want to do, by recruiting from police forces.

The credentials of the 1988 recruits and those chosen during the year under review for the first class of 1989-90 are impressive. Twenty-one of the 25 hold postgraduate degrees. Among their disciplines are law, political science, business administration, international affairs, philosophy, geography and modern languages. Six know at least one language besides French and English. Ranging in age up to 38, with an average of 30 in 1988 and 28 in the first class of 1989-90, some of the recruits have, as well, valuable experience of life that will enhance their contribution to the Service.

We are also pleased that room is being made at the Academy for "conversions"—that is, people entering the IO category from other jobs within CSIS. Knowing this door to advancement is open is a plus for staff morale.

That being said, we continue to stress the Service's need to recruit from the widest possible public. Relying on unsolicited applications leaves out many talented people who have perhaps never thought of a career in security intelligence. We are pleased that the Service now searches the Public Service Commission's professional inventory as well as its own "in-basket" for potential recruits. CSIS is planning newspaper advertising. We urge that it also join other government agencies and the corporations in sending recruiters to the university campuses.

### Equitable Representation

In recruitment among groups that have long been underrepresented in the security intelligence community, the picture is mixed. With respect to people whose first official language is French, Table 2 shows that the Service continues to move in the right direction.

However, the trend is not so clearly encouraging with respect to women. We applauded last year when we learned that the 1988 class was half men, half women. In the first class of 1989-90, not quite a third are women. The Service's stated objective is to have equal or greater representation of women in each class, so we will be watching trends in this area.

Because of the well-known difficulties in assembling relevant statistics, we do not know how many Intelligence Officers are from native and "ethnic" communities. CSIS assures us that "recent initiatives have placed emphasis on the identification of candidates representative of the Canadian mosaic". In this it has our full support because of our belief that CSIS must be representative of the country in order to do its job effectively and sensitively.

---

---

**Table 2. Composition of Classes at the CSIS Academy**

Year	Sex		First Official Language		Source*	
	Male	Female	English	French	Conversion	Outside
1986	50	17	58	9	14	53
1987	23	4	17	10	7	20
1988	4	8	6	6	3	9
1989**	9	4	6	7	2	11

\* "Conversion" refers to recruitment of Intelligence Officers from other positions within CSIS while "outside" refers to recruitment of newcomers to the Service.

\*\* Statistics reported here are for the first of three classes planned in 1989-90; the other two classes remained to be selected at the time of writing.

---

Source: CSIS

---

## Bilingualism

The composition of the 1988 class and the first class of 1989 at the Academy shows encouraging evidence of a commitment to official bilingualism. All in these classes are bilingual at the B or C levels. None are unilingual or at the basic A level in their second official language.

Looking at official languages programs as a whole, we are pleased with the strides that CSIS has made. There are still weaknesses, of course. For example, as noted by the Commissioner of Official Languages in his latest annual report,\* a spate of early retirements brought the proportion of managers whose first official language is French down to 18 per cent in 1988 from 23 per cent.

But—and the Commissioner recognizes this in his report—progress is continuing. The number of employees taking language training doubled from 1987 to 1988, reaching a level of 430. The percentage of bilingual investigators in the Ottawa Region rose to 42 per cent in 1988 from 33 per cent in 1987. A plan has been adopted to give the Ottawa Region office the capacity to operate fully in both languages within three years.

---

\* *From Act to Action: Annual Report 1988*, the Commissioner of Official Languages (Ottawa, 1989), page 132.



---

It is a hopeful sign that the Commissioner received only 11 complaints against the Service in 1988—a very sharp drop from the 63 recorded in 1987 and the hundreds that sparked our own special study of official languages matters in the Service in 1986-87.

## **Staff Relations**

We noted some positive moves towards better staff relations in 1988-89. One was the launch of an employee newsletter. In addition, wide circulation was given within the Service to a comprehensive Human Resources Management Plan. Both these developments are in the spirit of recommendations we made in *Closing the Gaps*, our special report on official languages and staff relations, issued in 1987. Since problems in staff relations are never entirely resolved we will continue to monitor problems as they are brought to our attention.

## **Polygraph Testing**

Over the years, the Service's use of the polygraph in screening its own personnel has narrowed. By 1986-87, employees already on staff were no longer tested, even voluntarily. Then the "lifestyle" questions were dropped, so new applicants for Intelligence Officer positions are now tested only on "loyalty".

But the polygraph is still a long way from where we would like to see it—on the scrap heap. After continuing reviews of the available literature, we continue to oppose the use of polygraph testing as a tool in security screening, essentially because we do not think the acknowledged one-in-10 error rate is acceptable in light of the damage a negative result can do to individual reputations and careers.

We note that Prime Minister Thatcher announced on December 8, 1988, that the United Kingdom would not use the polygraph in security screening. She cited a study commissioned by her Government, which found "that the polygraph is probably incapable of achieving a high level of accuracy and reliability when used for screening purposes and, moreover, that individuals trained in the use of countermeasures would have a good chance of escaping detection".

Here in Canada, 1988-89 was a year of much activity but little action in government-wide consideration of the polygraph issue. Polygraph policy was discussed repeatedly but no final decisions were reached. It is now in the hands of the Security Advisory Committee (SAC), a subcommittee of the Interdepartmental Committee on Security and Intelligence. SAC has given a working group a mandate to draft standards covering who should be tested and how and what protections should be provided for individual rights.

Meanwhile, it has been agreed at the highest level of officials that the CSIS polygraph program should continue as a pilot project. This is the same language that was being used two years ago; we were told then that the polygraph program was a "pilot project". In the absence of any terms of reference for an objective study and of a methodology for evaluating results, our conclusion then was that CSIS was just trying to disguise its usual program by dressing it up in a lab coat. This time there are some signs that the Service



---

intends to collect and evaluate data in a serious way. Preliminary steps have been taken to engage an outside consultant to make a report in the next year. The use of an independent consultant could help reassure skeptics that the study is thorough and objective.

We stand by the recommendation we first made in our 1985-86 Annual Report and have repeated ever since: "that the use of polygraph examinations for employment and security clearance screening stop, at least until a thorough and objective study has been carried out and the Solicitor General and the Government have been able to reach conclusions about whether the use of such methods is compatible with the values of a free and democratic society".

### **Accommodations**

With the move of the Montreal Region office at the end of 1988-89 into more efficient quarters of its own, separate from the RCMP's, the next priority is construction of a proper Headquarters building in Ottawa. Five years after the Service was created, Headquarters are still scattered over a number of buildings in Ottawa, adding to the difficulties that any large and complex organization faces at the best of times with internal communications. We are informed that a site has been chosen, architects selected and funds committed. We encourage the Government to proceed as quickly as possible with a good functional building.

### **Public Relations**

We believe that CSIS deserves the respect of Canadians for the important work that it does. We have commented often on the difficult public relations problem that CSIS faces, unable for national security reasons to say much about its successes and faced with an array of critics, both official critics like ourselves and unofficial ones, at every sign of a problem.

So we are glad to see that the Director of CSIS is accepting a higher profile, meeting with the editorial boards of major newspapers and making some public appearances. We believe that the better CSIS is known, the more it will gain the respect that it needs to help it recruit the best and to secure the cooperation of Canadians in its important work.

---

## 8. COMPLAINTS

---

The last six chapters have dealt with our oversight role. Our other role is the investigation and hearing of complaints, and we now turn to it. Complaints can be broken down into two categories. First there are complaints about the denial of security clearances. This covers federal government employment and contracts under section 42 of the *CSIS Act*, immigration under sections 39 and 81 of the *Immigration Act, 1976*, and citizenship applications under section 19 of the *Citizenship Act*. Second, there are complaints that anyone can make under section 41 of the *CSIS Act* “with respect to any act or thing done by the Service” except those that can be dealt with under the staff grievance procedure.

In Chart 1 (page 48) we briefly sketch the process for section 41 complaints and in Chart 2 (page 49) the process for complaints about security clearances. There are a few significant differences. We always hold formal hearings on complaints about security clearances, but hearings are often dispensed with in section 41 complaints—when the facts emerge clearly from interviews with the people involved and the relevant documents. In addition, complainants cannot come to us under section 41 until they have taken up the matter with the Director of the Service.

The question of whether departments have the power to reject a SIRC recommendation on a security clearance under section 42 is still before the Federal Court of Appeal, in the Thomson case. Our view is that the *CSIS Act* should be amended to make SIRC recommendations binding. We also believe that where substantive rights are at stake, SIRC recommendations on section 41 complaints should be subject to judicial review by the Federal Court of Appeal. Both these points are discussed in Appendix A.

### Complaints in 1988-89

We took in 55 new complaints in 1988-89, up from 38 in the previous year. While the number of citizenship and immigration reports fell to zero from one and two respectively in 1987-88, complaints under section 41 rose sharply to 44 from 34 and complaints about security clearances jumped to 11 from one in 1987-88.

The Department of National Defence accounts for nine of the new complaints about clearances. A large proportion of the new complaints under section 41 are about delays—six to 12 months in many cases and sometimes more—in immigration and citizenship proceedings. We can say that CSIS is not generally responsible for these delays. The Service’s role in vetting citizenship applications is minimal in any case. Nor have we found unreasonable delays by CSIS in security checks on people coming into Canada although, as we note in Chapter 3 above, when checks with foreign services are required the Service is unable to control the timing.

We closed 44 cases in 1988-89. There were formal, written decisions in 14, and case histories can be found in Appendix D. In 30 cases there was no need for formal investigation and hearing because the issues raised were clearly beyond our jurisdiction or the complainants had not provided a strong enough factual base for us to conduct a full investigation.

**Table 3. The Complaints Record, 1988-1989\***

	New complaints	Carried over from 1987-88	Closed in 1988-89	Carried over to 1989-90
Security clearances	11	1	6	6
CSIS	2	0	0	2
DND	9	1	6	4
Citizenship	0	4	1	3
Immigration	0	4	3	1
Section 41	44	4	34	14
Total	55	13	44	24

\* This table covers the period to the end of June, 1989

### CSIS Presentations

In security clearance cases, CSIS presentations at our hearings were far better in 1988-89 than ever before. The Service is involving its Legal Branch much more in the preparation of evidence and argument, so we are hearing fewer guesses and assumptions and more hard facts and logic.

We have also found it easier to come to agreements with CSIS on the amount of information that can be released to complainants. Our policy, based on sections 46 and 48 of the *CSIS Act*, is to let complainants know as much as possible about the evidence so they can attempt to meet the cases against them, but at the same time to protect national security. In past annual reports we have complained that CSIS was excessively secretive. We cannot, of course, promise that the Committee will never make the same complaint again. But we want to record that in 1988-89, at least, we have no occasion to.

### Defence Department Clearances

Hearings during 1988-89 renewed concerns we have expressed before about the way the Department of National Defence (DND) carries out security clearance investigations and responds to complaints brought to us when clearances are denied.

DND is sometimes still too prone to act on unsubstantiated statements and half-truths. The facts uncovered in clearance investigations are often cast in the worst possible light. In one case, when a complainant asked a sergeant what he could do to improve the report on his security clearance, it was assumed that a bribe was being offered. We think this was a far-fetched inference.

---

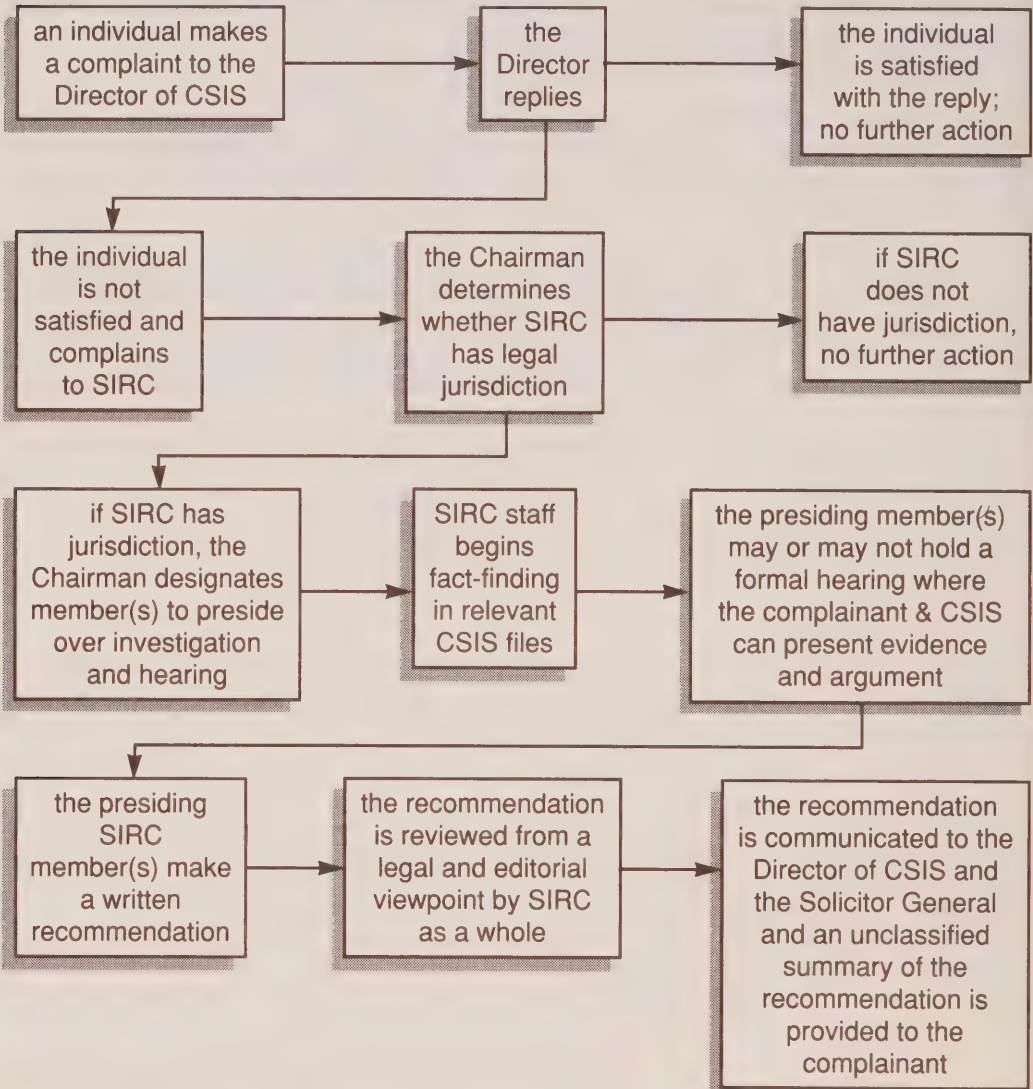
Furthermore, the Department does not seem to recognize that people mature. Many young men and women find in the Forces a sturdy framework for well-ordered lives and productive careers. It seems unreasonable in these cases when they are denied security clearances because of youthful indiscretions that they have left behind. An example can be found in the case summaries in Appendix D (number 4).

It is a commonplace in the military that "the welfare of the rank and file comes first", but this was not always apparent at our hearings. It is dismaying to see a young member of the Forces at one of our hearings, unable to afford counsel, matching wits with the best that the Forces' legal and security machine can muster.

We have been urging since 1986 that departments ensure that their employees have appropriate assistance at our hearings. DND has taken no action, and we again urge it to act on our suggestion. Denial of a security clearance has most of the implications of conviction by a court martial in terms of future prospects. For this reason, we believe that the Judge Advocate should assign an officer to assist the complainant, just as must happen at courts martial.

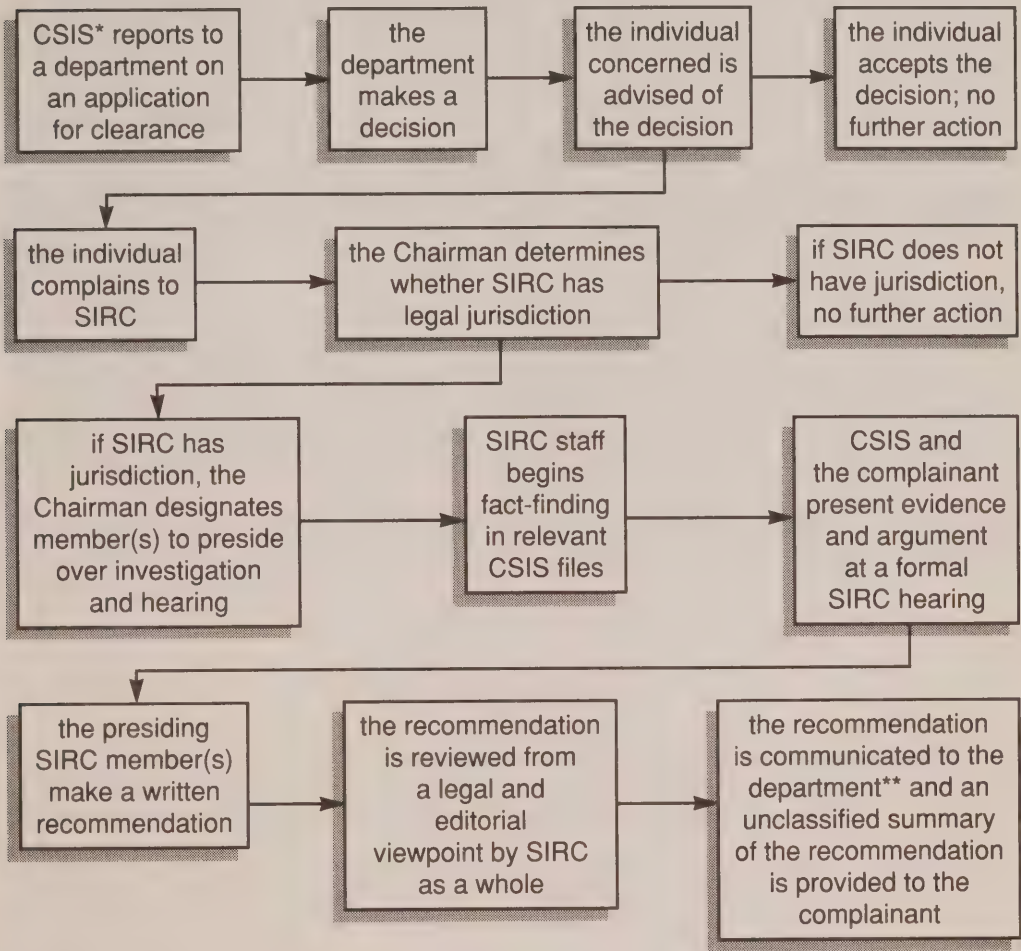


**Chart 1: Complaints Process under Section 41 of the CSIS Act**





**Chart 2: Process for Dealing With Complaints Respecting Security Clearances**



\* Complaints about Department of National Defence and RCMP clearances follow essentially the same process.

\*\* As noted in the text, whether a SIRC recommendation can be rejected is being considered by the Federal Court of Appeal and we recommend that these recommendations be binding.



---

## 9. INSIDE SIRC

---

This chapter reviews activities that fall outside our core mandate of oversight and the investigation and hearing of complaints. Some are routine—matters of internal administration. Others involve our responsibility, within the boundaries set by national security considerations, to give Parliament and the public a window on security intelligence in Canada and to foster informed debate of security intelligence issues.

### Reporting to Parliament

We appeared before the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General on April 14, 1988, at the very beginning of the year under review, to answer questions on our Annual Report for 1986-87.

Because of the autumn 1988 election campaign, our 1987-88 Annual Report was not tabled in Parliament until December 13, 1988 (although it was, of course, in the hands of the then Solicitor General by September 30, as required by the *CSIS Act*). Following the close of the 1988-89 fiscal year, we appeared before the Standing Committee on Justice and Solicitor General on May 30, 1989, to answer questions on our 1987-88 Annual Report and on our 1989-90 spending estimates.

We also held meetings in May, 1989, with the chairman of that Committee and with opposition party representatives on that Committee to discuss proposed arrangements for the five-year review of the *Act*.

### Outreach

While Parliament is our principal audience, we address other publics as well. Through frequent contacts with the media and in speaking engagements, we try to make sure the *CSIS Act* and our role are well understood. Among speaking engagements:

- Ronald G. Atkey, the Chairman, participated in the 1989 Cambridge Lectures, sponsored by the Canadian Institute for Advanced Legal Studies, presenting a paper on the limitations that national security can place on freedom of expression.
- Mr. Atkey was a panelist when Phillip Knightley, author of *The Second Oldest Profession* and other works on security intelligence, was the guest of the Harbourfront Authors Series in Toronto in the spring of 1989.
- Jean Jacques Blais addressed the 1988 annual conference of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies (CASIS) on "The Political Accountability of Intelligence Agencies—Canada".
- Paule Gauthier addressed the 1988 Ditchley Foundation conference in England on "Oversight—the Canadian Experience". Mr. Atkey also took part in the discussions at the Ditchley Foundation conference.
- Saul M. Cherniack addressed the annual conference of the Canadian Rights and Liberties Federation in Regina on SIRC's role.

Like many others, we were also preoccupied in 1988-89 with preparations for the five-year review of the *Act*, due to begin in the second half of 1989. A number of scholars and lawyers generously—we paid no fees—responded to our invitation to meet with us in a seminar to help us fine-tune our thinking. They are listed in Appendix E. We want to say publicly what we have already told them privately—that we are very grateful for their help.

During 1988-89 we also made a commitment to help fund a CASIS conference in September, 1989, on the five-year review process.

The proceedings of a February, 1988, conference on “Advocacy, Protest and Dissent”—held at Queen’s University and sponsored jointly by us and the Office of the Inspector General—have now been published.\*

**Administration**

Our 1988-89 budget is set out in Table 4.

Table 4. SIRC Budget 1988-1989		
<b>Personnel</b>		<b>\$640,000</b>
Salaries and wages	\$554,000	
Contributions to employee benefit plans	\$86,000	
<b>Goods and services</b>		<b>\$657,000</b>
Professional and special services	\$503,000	
Other	\$154,000	
Total operating expenditures		\$1,297,000
Capital expenditures		\$9,000
<b>TOTAL</b>		<b>\$1,306,000</b>

Source: 1989-90 Estimates, Part III, figure 5

Our staff numbered 13 in 1988-89. It is headed by the executive secretary who directs day-to-day operations. Other members of the staff were the research director, two research officers and a research assistant, a senior complaints officer, an executive assistant who supports both the research and complaints functions, an administration officer who is also registrar of our investigations and hearings and coordinates our responsibilities under the *Access to Information Act* and *Privacy Act*, a records officer, a records clerk and two secretaries. One secretarial position was vacant at year’s end.

\* *Dissent and the State*, C.E.S. Franks, ed. (Oxford University Press, 1989).

---

As the year came to a close, we were making plans for a reorganization of the research branch, with a senior research officer assigned to counter-intelligence operations and a senior research officer assigned to counter-terrorism operations, both reporting directly to the executive secretary. The staff directory in Appendix F reflects the new scheme.





---

# APPENDIX A

---

## Amending the Act

A special eight-member committee of the House of Commons under the chairmanship of Blaine Thacker, M.P., has now been established to review the *CSIS Act* and also the *Security Offences Act*. The mandate of this all-party committee is very comprehensive. Through our proposals for amendments and our appearance before the committee we hope to contribute to its deliberations.

SIRC is Parliament's "watchdog" committee. In this appendix\* we specify those areas of the *CSIS Act* which we think could be improved. Some of our suggestions have already been mentioned in last year's Annual Report. But this year we make specific recommendations for Parliamentary consideration.

Generally, we believe that the *CSIS Act* has worked quite well. Under its authority, the new security intelligence agency came into being in July, 1984. As we said in our 1987-88 Annual Report, we continue to believe that the appropriate model for Canada is the following:

A civilian agency whose mandate is spelled out in law rather than by executive order, with clear political and judicial control, and with independent review.

That is, of course, exactly what the *CSIS Act* was designed to create. The following suggestions are meant to improve the working of the *Act*, not to modify its basic design.

### The CSIS Mandate: "Threats to the Security of Canada"

Everything in the *CSIS Act* turns on the definition of "threats to the security of Canada" contained in section 2. During our term, we have become concerned about the scope and the wording of this provision.

#### Threats to the Security of Canada: paragraph 2(d) (Domestic Subversion)

In testimony to the Justice and Solicitor General Committee on December 17, 1987, the Chairman of SIRC, Ronald G. Atkey, speaking on our behalf, stated that the so-called counter-subversion mandate in paragraph 2(d) of the *CSIS Act* applied "regardless of how unlikely [the activities in question] are to lead to violent revolution". He added that "most of the investigations carried out by the [then] counter-subversion branch were authorized either because of the suspected involvement of hostile foreign intelligence services or because of a danger of politically motivated violence". In urging that the Counter-subversion Branch be disbanded, he indicated that the problem was one of proportionality.

With the closing of this branch, and the decision of the Solicitor General that active investigations in the field of counter-subversion would require his personal authorization, we believe that it is now time to urge that this part of the mandate be reassessed. It is our conclusion, in light of the evolving experience with paragraph 2(d), that it should now be repealed. Such a repeal would, of course, involve repeal of paragraph 21(5)(a), which

---

\* The substance of this appendix is reprinted from *Amending the CSIS Act*, the summary of proposals we prepared for use by the special committee and by others who intend to contribute to its work. We include it here for the convenience of readers of the Annual Report.

---

deals with paragraph 2(d) warrants, as a consequence. We realise that there can be a real threat to security posed in any democracy from domestic sources. But we believe that other parts of the mandate offer adequate protection to the security of Canada.

Additionally:

a) The present *CSIS Act* already distinguishes between paragraph 2(d) and other aspects of the mandate in providing a maximum time period of 60 days for judicial warrants granted under authority of this provision (paragraph 21(5)(a)). Therefore, the *Act* already recognizes that activities under paragraph 2(d) require special restrictions.

b) In our 1986–87 Annual Report (page 36), we noted that in counter–subversion, groups are targeted most often under the criteria of undue foreign influence or politically motivated violence. These fears are the concerns of other paragraphs in the section 2 mandate.

c) In 1987, the Solicitor General announced that the Counter-subversion Branch would be disbanded and that any retained files were to be transferred to the operational branches of the Service addressing the concerns noted in paragraph (b).

d) We note that last year there were no groups that were subject to investigation solely under paragraph 2(d) (1987–88 Annual Report, page 13).

e) The counter–subversion mandate has probably been criticized more than any other provision in the *CSIS Act*.

1. *We recommend*, therefore, that paragraphs 2(d) and 21(5)(a) be repealed.

### **Threats to the Security of Canada: paragraph 2(b) (Foreign Influenced Activities)**

Paragraph 2(b) of the *CSIS Act* defines the following threat to the security of Canada:

foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person.

Before any activities fall within that definition, certain key characteristics must be present, four in Group A and four in Group B. They must be:

#### *Group A*

- foreign influenced;
- within or relating to Canada;
- clandestine or deceptive; and
- detrimental to the interests of Canada; or

#### *Group B*

- foreign influenced;

- 
- within or relating to Canada;
  - detrimental to the interests of Canada; and
  - involve a threat to any person.

These requirements are conjunctive: all of them in Group A or Group B must be met before the Service can get involved. A final requirement must also be met, although it is expressed in the negative. As with the threats defined in paragraphs 2(a), (c), and (d), the Service can get involved with any “foreign influenced activities” that include “lawful advocacy, protest, or dissent” only if they are carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d). The key requirements listed above that help define the mandate of the Service are most ambiguous. They are not found in other Canadian legislation, and their use in the *ASIO Act* of Australia has also given rise to considerable controversy. We have had a great deal of experience with the mandate presently contained in paragraph 2(b), and we have concluded that it should be revised. The key requirements will be addressed in order.

**Foreign Influenced.** The phrase “foreign influenced” would cover foreign interest groups, political organizations, individuals, associations and corporations: any such groups or individuals are arguably “foreign” simply because they are not Canadian. The verb “influenced” was used rather than the narrower “directed” employed in the Cabinet Directive defining the mandate of the Security Service of the RCMP.

**Within or Relating to Canada.** At present, whether the activities are actually carried on in Canada, are directed from Canada, or are conducted or directed outside Canada, they need only be said to be “related” to Canada for the Service to satisfy the second requirement in paragraph 2(b). There are no criteria set out in the *Act* to help determine how much any particular activity must “relate” to Canada before CSIS can take jurisdiction. So long as there is some “reasonable connection” between the activity in question and Canada or its interests, this part of the requirement will be too easily met.

**Clandestine or Deceptive.** The basic notion of this characteristic relates to secrecy, concealment or threat. The precise meaning of the term “clandestine” is uncertain. It may connote an element of underhandedness or *male fides*, but some dictionary definitions would support an interpretation that merely “secret” activities may be “clandestine”. To avoid any uncertainty, we propose that the term “clandestine” be repealed and replaced with a word like “surreptitious”, which more clearly connotes some element of underhanded behaviour. The meaning of “deceptive” is clear; it seems to connote dishonesty in the sense that the person who is deceiving knows what he is doing or saying is false or intends to mislead by such falsehood. Where a foreign power “surreptitiously” or “deceptively” intrudes into Canadian national activities, the interference may be every bit as objectionable as espionage. The Service should be amply equipped to address this kind of interference in our national affairs.

**Detrimental to the Interests of Canada.** The most problematic part of paragraph 2(b) is the phrase “detrimental to the interests of Canada”. It is not found in any other Canadian enactment. It is almost wholly subjective: no criteria are provided to offer any standard for determining what is “detrimental”. Although it is true that Canadian statutes routinely employ such phrases as “the national interest” or “the public interest”, such formulations



---

are deliberately used by Parliament when it wishes to confer maximum discretion upon some decision-maker. But this is hardly the kind of broad discretion that Parliament wished to grant to a security service which was required to maintain the principle of a “delicate balance” between the need to acquire information and an individual’s right to privacy. The recent national debate on the merits of the Free Trade Agreement illustrates that even well-intentioned, patriotic citizens can differ strongly on what is in “the interests of Canada”. We propose that the phrase “detrimental to the interests of Canada” be defined in the *Act*.

**Involve a Threat to Any Person.** There are fewer difficulties with this phrase, connoting as it does a genuine fear or apprehension of physical or psychological violence. Therefore, we propose only that the term “threat” be modified by an adjective like “serious”. This was the step taken by Parliament in response to similar concerns voiced in the context of the mandate contained in paragraph 2(c), relating to politically motivated violence.

2. *We recommend* that paragraph 2(b) of the *CSIS Act* be repealed and replaced by the following:

“foreign directed activities within or directly relating to Canada that are surreptitious or deceptive and that are detrimental to the interests of Canada or involve a serious threat to any person”.

Although this formulation of paragraph 2(b) is narrower, we believe that it will provide an adequate mandate for the Service. There is no attempt to limit the mandate to interference by “unfriendly nations” only. Nor does this formulation require that the interference occur in Canada—activities occurring in our embassies abroad would be covered, for example, so long as they are “directly” related to Canada. There is an implicit recognition in the proposal that foreign states may act through ostensible business organizations; consequently, the mandate would not be limited to actions conducted by foreign governments.

“Unwitting” agents of influence, if such agents in fact exist, could not be targeted by the Service under this paragraph. However, foreigners who attempt to “direct” such interference would clearly be subject to CSIS scrutiny. The addition of the modifier “serious” to threat is designed to limit the definition while still recognizing that the threat could occur either in Canada or abroad (such as a threat to a relative in one’s homeland).

We believe most emphatically that the phrase “lawful advocacy, protest or dissent” must continue to limit this aspect of the Service’s mandate as well as the entire definition of “threats to the security of Canada”.

3. *We also recommend* that as precise a definition as possible of “detrimental to the interests of Canada” be included in the amended *CSIS Act*.

Drafting legal definitions is an arcane art and so we will not attempt to suggest a precise definition of the phrase “detrimental to the interests of Canada”. We will, however, offer wording which could form the basis for discussion by individuals representing all points of view during the forthcoming Parliamentary hearings, as follows:

“detrimental to the interests of Canada” means activities which are foreign directed, are surreptitious or deceptive, and are directed toward:

a) diminishing the sovereignty or territorial integrity of Canada,



- 
- b) weakening Canada's military defences,
  - c) harming Canada's international relations with any nation or organization,
  - d) seriously endangering the lives, health or safety of Canadians,
  - e) obtaining, illegally, or without proper authorization, any information or thing classified in the national interest by the Government of Canada, or
  - f) the bribery, coercion, or corruption of Canadians in respect of activities falling within paragraphs a), b), c), d) or e).

### Overcoming Isolation

We note that the Independent Advisory Team which investigated the Service in 1987 (the Osbaldeston Committee) recommended that "the career paths of CSIS staff should provide for movement within both the security intelligence community and the public service" (page 17).

We believe that the Service's Analysis and Production Branch in particular would profit considerably if public servants from elsewhere in government, academics, or others with special expertise, could work with it. CSIS officers engaged in analysis and assessment also benefit by their ability to work in related agencies of government or universities.

Although we recognize that there would be a cost incurred in acquiring the extensive security clearances required by those who would rotate through the Service, we believe that the benefits would far outweigh the costs. CSIS believes that it already has the capacity to institute staff exchanges with the public service.

4. However, for greater certainty, *we recommend* that the *CSIS Act* be amended specifically to provide for the rotations by public servants and others with special qualifications through CSIS, subject to provisions that would safeguard the identity of employees engaged in the covert operational activities of the Service.

### Grievance Procedures

Under the *CSIS Act*, SIRC cannot deal with complaints that are subject to grievance procedures set out in the *CSIS Act* or the *Public Service Staff Relations Act*. The *CSIS Act* contemplates that grievances might be adjudicated by members of the Public Service Staff Relations Board (PSSRB). In some cases, for example those involving salary matters and the like, SIRC would have little interest or particular competence in a dispute before the PSSRB. However, in many other situations, SIRC might be vitally interested. For example, a grievance involving alleged insubordination could arise if a member of the Service were to disagree strongly with how the Service was complying with a ministerial direction in a sensitive area.

5. Therefore, *we recommend* that CSIS be required to give timely notice to SIRC in advance of all grievance hearings that are conducted pursuant to subsection 8(3) of the *CSIS Act*.

---

SIRC should be entitled to be briefed in advance by the Service and to attend any grievance hearing. In this way, SIRC may better determine whether issues arising in a labour relations context merit independent investigation in the discharge of SIRC's separate responsibilities.

## Warrants

The *CSIS Act* does not give SIRC any specific authority with respect to warrants. However, we have reported on warrants pursuant to our general duty to ensure that there is no "unreasonable or unnecessary use by the Service of any of its powers" (section 40) and our responsibility to "compile and analyze statistics on the operational activities of the Service" (subparagraph 38(a)(vii)).

In testimony to the Justice and Solicitor General Committee on November 20, 1986, Mr. Atkey discussed the fact that there was less statistical information concerning warrants available under the *CSIS Act* than had been available under the *Official Secrets Act*. He indicated his belief that parliamentarians are entitled to more of such information. Another member of the Committee, Jean Jacques Blais, noted that since it was the role of the Committee to review warrant affidavits and their concordance with the materials upon which they were based, SIRC will be in a position, eventually, to give broad assurances to Canadians that the *Act* is being followed. In our three most recent Annual Reports (1985-86, page 18-19; 1986-87, page 11, and 1987-88, pages 19 and 59) we have expressed our concerns about this matter.

Under the *Official Secrets Act*, generally, each warrant authorized only one covert technique against only one target, whereas one warrant under the *CSIS Act* can authorize the use of many powers against many targets. We do not think that aggregate warrant statistics under the present legislation are very helpful. Serious concerns about Canadians' privacy rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* prompt the following recommendation.

6. *We recommend* that the *Act* be amended to provide specifically that SIRC have the responsibility to compile and analyze warrant statistics and that SIRC be required to publish annually statistics containing the number of Canadian citizens or landed immigrants who have been affected by surveillance powers granted to the Service under judicial warrants.

We have often raised the issue of emergency warrants (1985-86 Annual Report, page 44; 1986-87 Annual Report, page 12; 1987-88 Annual Report, page 57). The elaborate procedures for obtaining a warrant that are currently in place offer important safeguards. But we are concerned that it might take too long in an emergency to obtain a warrant if the regular procedures are followed. Under the *Official Secrets Act*, warrants could be obtained within about three hours.

7. *We recommend* that section 21 of the *CSIS Act* be amended so as to permit the Director of the Service, with the agreement of the Solicitor General in each case, to issue a short-term, non-renewable warrant that would require an application to the Federal Court within 96 hours. There should also be the stipulation that SIRC must be notified within one week of the application.

---

Still in the area of warrants, we have also raised the issue of solicitor–client communications (1986–87 Annual Report, pages 19-20; 1987–88 Annual Report, page 58). Such communications are being protected by warrant conditions prohibiting interception of communications at the office or residence of the lawyer, or at any other place normally used by the lawyer to consult with clients. Furthermore, the interception of calls between a target and his or her lawyer are limited to calls that the Director or a regional director general have determined relate to the threat specified in the warrant.

We are pleased that such conditions are routinely included in warrants, but would prefer that such safeguards be enshrined in legislation. The *Criminal Code*, for example, explicitly protects solicitor–client communications. Of course, we recognize that terrorists or other groups whose activities constitute threats to the security of Canada may include lawyers in their number. Our concern is limited to communications with lawyers that fall clearly within the solicitor–client description. Our proposals would pertain solely to lawyers who are acting in their capacity as legal counsel.

8. *We recommend* that a section be added to Part II of the *CSIS Act* to provide statutory protection to solicitor–client communications.

9. Further, *we recommend* that another section be added to Part II of the *CSIS Act* listing warrant limitations that shall be considered by Federal Court judges.

### Devil's Advocate (*Amicus Curiae*)

Since 1987, a Department of Justice lawyer, responsible to the Deputy Solicitor General, has appeared at the Warrant Review Committee as “devil’s advocate”.\* But this official is exercising a more limited mandate than we intended when we first proposed a devil’s advocate, in our 1986-87 Annual Report (page 9).

At present, the devil’s advocate does no more than ensure that the information CSIS intends to cite in a warrant application is accurate. We had in mind, rather, someone who would challenge the need for a warrant at all—someone to make the case that the proposed target (who does not, of course, even know a warrant is being sought) might make.

We are also concerned about the location of the devil’s advocate’s intervention in the process. Sitting on the Service’s internal Warrant Review Committee, the devil’s advocate can too easily be perceived as a mere token at best, an insider at worst. We believe that the devil’s advocate should appear before the Federal Court itself.

Therefore, although the warrant application system seems to be working much better than before, we believe that considerations involving the appearance as well as the substance of natural justice prompt reform in this context.

10. *We recommend* that Part II of the *CSIS Act* be amended to add a section requiring that a “devil’s advocate”, appointed by the Court, appear at each Federal Court hearing at which a judicial warrant is sought.

---

\* By devil’s advocate we mean an official appointed to argue a point of view, with which he or she may or may not personally agree, for the purpose of ensuring that all aspects of a matter are fully considered.



---

11. *We further recommend* that where possible this lawyer not be a government lawyer, but be drawn from a list of security-cleared outside counsel.

For example, SIRC has a roster of such lawyers (see Appendix B of this Report). To avoid any conflicts of interest, these lawyers could be appointed in alphabetical order or on some other random basis. The total number of new warrants and renewed warrants each year has fallen significantly, so this practice would not appear to represent a serious drain on resources.

### **Cabinet Decisions**

Our current inability to see Cabinet decisions that affect CSIS has proved to be a problem in one instance we know of. During 1988-89, we were refused access to the Service's Multi-Year Operational Plan (MYOP) because it is prepared for submission to Treasury Board, a committee of Cabinet. In this instance, a compromise was reached: while the MYOP document itself was withheld, we were given the information it contains.

We have received assurances from the Ministry of the Solicitor General that cabinet decisions will be re-written and passed to CSIS as ministerial direction, which we automatically receive pursuant to subsection 6(2) of the *CSIS Act*. However, we have no way of knowing whether this procedure is foolproof or whether future Solicitors General would agree to continue the practice.

As we stated in our 1987-88 Annual Report, those of us who have been members of cabinets cannot understand why the statute would preclude the Committee from seeing cabinet decisions relating to CSIS operations. In our view, current arrangements create unnecessary public suspicion.

We recognize, of course, that we should not have access to records which would reveal the cabinet's decision making process. However, cabinet decisions are the executive authority used by all departments and agencies to justify their activities. It is essential that SIRC have access to cabinet documents directed or related to CSIS if it is to be in a position to review CSIS' performance of its duties and functions. Therefore, we believe that any cabinet decisions in CSIS' possession which relate to its duties, functions, or resources should be available to the Committee. Similarly, any memoranda to cabinet prepared by or about the Service should be available. Obviously, members of the Review Committee would be enjoined from revealing the content of confidences of cabinet to third parties; they are Privy Councillors and are bound by the same oath as are all past and present members of cabinet.

12. *We recommend* that subsection 39(3) of the *CSIS Act* be repealed, thereby permitting the Security Intelligence Review Committee to have access to all information under the control of the Service, regardless of its source.

Parliament might also consider amending subsection 31(2) so as to allow the Inspector General access to all information under the control of the Service, including confidences of cabinet.

---

## Financial Review

In the past, the Auditor General audited the Security Service of the RCMP and, since he has a responsibility to verify how all money derived from the Consolidated Revenue Fund is spent, he has a statutory duty to audit CSIS as well. His auditors all have the requisite degree of security clearance to do the job. Now that the recommendations of the Osbaldeston Committee have been implemented, we think that it would be timely for a system audit of the Service to be conducted. We think it highly desirable for the Committee to have an element of responsibility for such an audit, given its understanding of the operational aspects of the Service's mandate.

Under section 38 of the *CSIS Act*, no specific authority is conferred upon SIRC to assess the Service's financial performance; however, the Committee may "review generally the performance by the Service of its duties and functions". The Committee believes that this power is technically sufficient to enable it to assess the Service's financial management.

13. Nevertheless, and out of an abundance of caution, *we recommend* that a subparagraph be added to section 38 of the *Act* to indicate clearly that the Security Intelligence Review Committee has the authority to undertake financial reviews of the Service in cooperation with the Auditor General.

## "Whistleblowers"

Many governments have recently attempted to remove potential obstacles to public officials who wish to expose activities that they think are wrong. There is a so-called "Whistleblowers' Protection Act" in the United States (*Civil Service Reform Act*, 1978, 5 U.S.C. s.7701 *et seq.*). Similar reform is proposed in Ontario, and protection for "whistleblowers" is found in such recent federal legislation as the *Canadian Environmental Protection Act* (s.58(4) of that *Act*, being S.C. 1988, c.22). As we noted in our 1987-88 Annual Report (page 59), in the United Kingdom, a special official takes "leaks" from members of MI5, who are not required to identify themselves.

Under the *CSIS Act*, there is no protection from disciplinary measures provided to employees of the Service who expose perceived wrongdoing to the Committee. Indeed, complainants must first make their concerns known to the Director, who may be precisely the person that the employee wishes to avoid.

14. Accordingly, *we recommend* that the *CSIS Act* be amended by adding subsection (3) to section 41 to guarantee anonymity to CSIS employees who complain to SIRC, and to guarantee that if such complainants are eventually identified, they will not face any disciplinary measures solely by reason of making such complaints.

## Complaints Hearings

Under the *CSIS Act*, SIRC hearings must be conducted in private. Under subsection 48(2) of the *Act*, no one is entitled as of right to be present when representations are made to the Committee by any other person. In 1985, the Committee adopted quite elaborate rules of procedure in relation to the investigation of complaints made to it. Separate procedures have been prepared for complaints involving the denial of security clearances in



---

employment, and in immigration and citizenship matters. These procedures were adopted by the Committee pursuant to its right to do so under subsection 39(1) of the *Act*. The extensive procedural safeguards that the Committee has generated and distributed to the public are in marked contrast to the often abbreviated process that applies, for example, before a deputy head of a government institution reaches a decision to deny a security clearance. SIRC's investigations typically are very extensive and the hearing that is often held usually resembles a formal adjudication held by an administrative tribunal exercising quasi-judicial powers.

When public knowledge of evidence about to be adduced might be injurious to national security, perhaps because it would reveal sources or otherwise constitute a "threat to the security of Canada", complainants and their counsel are excluded while the evidence is heard by the Committee. There have been several challenges initiated in the Federal Court questioning the Committee's procedures in hearing complaints. So far, none of these challenges has succeeded and SIRC's rules of procedures and underlying practices have "passed muster" when measured against the *Charter of Rights and Freedoms* and the requirements of procedural fairness. Obviously, SIRC must abide by the outcome of any litigation that is not yet completed.

In oral hearings, it is in the discretion of the member hearing the case to determine whether or not a party should be excluded while testimony is given by another party. SIRC has evolved a procedure by which the counsel and the excluded party (usually the complainant) are then brought back into the room and given the gist of the evidence, without disclosing the national security information. They are then allowed to ask questions, and, where possible, cross-examine, on the basis of this summary.

We believe that the role now played by counsel to the Committee under our rules of procedure has proven to be quite fair and effective in this context. During complaint hearings when parties are excluded, Committee counsel is specifically instructed to ask Service witnesses the kinds of questions that one would expect the complainant's counsel to ask and to cross-examine with equal vigour. The summary of evidence that is later provided to the excluded party is usually negotiated by counsel for CSIS and SIRC under the supervision of the presiding member. What flows to complainants and their counsel is sufficient information to enable them to be as fully informed as possible of the case against them.

Only one problem has arisen with the present wording of the *Act* respecting investigations. Subsection 48(2) states:

48(2) In the course of an investigation of a complaint under this Part by the Review Committee, the complainant, deputy head concerned and the Director shall be given an opportunity to make representations to the Review Committee, to present evidence and to be heard personally or by counsel, but no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person.

It has been asserted that since the subsection can be read as denying access to "representations" only, it does not deny access to the presentation of evidence or the personal appearance by any other person. Such an interpretation, if upheld by the courts, would make Committee investigations dealing with classified national security matters all but impossible.

---

We do not believe that this assertion is well-founded. However, it would be useful to re-word subsection 48(2) to clarify its intent.

15. *We recommend*, therefore, that the words “evidence adduced, or statements made” be added to subsection 48(2) so that it provides:

... but no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made, evidence adduced, or statements made to the Review Committee by any other person.

## Security Clearances

Without a security clearance, many employment opportunities—both in the public and private sectors—are effectively lost. The *CSIS Act* allows only some affected persons to complain to the Committee (s. 42).

First, the person must have been denied employment, dismissed, demoted or transferred, or denied a promotion or a transfer in government or else be refused a contract to supply goods and services to government for the same reason. As we noted in our 1987–88 Annual Report (page 56), the present wording means that when a person is fired or not hired by a contractor in order to remove an obstacle to doing business with government, he or she has no effective redress. In addition, where certain activities require the use of federal facilities, such as airports, which are denied to individuals lacking a security clearance, some persons will be unemployable. They too have no right to complain to the Committee.

Second, the decision to deny a security clearance must be one taken by a “deputy head”.

Third, the right to complain at all is predicated upon a denial. This term may be narrowly interpreted to mean that only an outright refusal will trigger the statutory right. What happens if the authorities delay unreasonably, but never get around to a formal denial? At present, the individual concerned can complain to the Review Committee pursuant to the procedures specified in section 41, but more protection against such delay may be needed in the *Act*.

Fourth, the *Act* refers to a loss of employment opportunity “by reason *only* of the denial of a security clearance”. What happens if the employer can honestly say that there were other reasons, albeit very secondary ones? This particular point has been cited on at least two occasions in challenges to the Committee’s jurisdiction to investigate a complaint.

We believe that the right to complain to the Review Committee should be available to anyone who is denied a security clearance. There should not be categories of Canadians or landed immigrants who do not have the right to complain to SIRC when they are denied a security clearance, while others have the right to a full investigation by the Committee. It is a fact of life in the modern world that the denial of a security clearance usually has an immediate effect on an individual’s employment; it always has a long term effect on the individual’s employment potential.

In any event, above and beyond the serious effects on employment, no Canadian or landed immigrant should be put in the position of having his or her loyalty questioned to such an

---

---

extent that a security clearance is refused without having an automatic right to request an investigation by the Review Committee.

Often, individuals are denied *any* level of security clearance, but in some circumstances individuals who require a TOP SECRET clearance for their employment are granted only a SECRET or CONFIDENTIAL level of security clearance. This usually has the same effect on the individual's employment as an outright denial of any level of security clearance would have had.

The amendments we propose would provide the right to an investigation by the Review Committee to any Canadian or landed immigrant denied a security clearance at the level required.

16. *We recommend* that subsections 42(1) and (2) be repealed and replaced by:

"42(1) When a security clearance, required by the Government of Canada for an individual for any purpose, is denied or is granted at a lower level than that required or is downgraded to a lower level than that required, the deputy head or other person making that decision shall send, within ten days after the decision is made, a notice informing the individual of the denial of a security clearance at the required level, and of the individual's right under this section to complain to the Security Intelligence Review Committee."

The remainder of section 42 would require minor consequential amendments.

### **Effect of Committee Recommendations about Complaints**

At present, the Thomson case is again before the Federal Court of Canada. There is a disagreement between the Appeal and Trial Divisions of that Court as to whether the Committee's recommendations on security clearances should be binding upon deputy heads. Regardless of the eventual outcome of this case, Parliament may wish to clarify its intent during the five-year review of the *CSIS Act*.

We note that in Australia's *ASIO Act*, the "findings" of the Security Appeals Tribunal must be treated as "superseding" the original security clearance (s. 61).

We believe that it would in no way violate conventions of ministerial responsibility if Parliament decided to empower the Security Intelligence Review Committee to make final determinations in those cases where it disagrees with a decision of a deputy head to deny a security clearance. Decisions that determine whether an individual may work in a chosen field directly affect the rights of individuals. To be vindicated before a neutral tribunal like SIRC, only to learn later that a security clearance has still been denied by a deputy head in his or her absolute discretion must be deeply disturbing.

Finally, the new Government Security Policy (GSP) of June, 1986, specifies that the Security Intelligence Review Committee constitutes the redress procedure for all public servants who are denied a security clearance. We believe that the clear implication of these arrangements is that SIRC has decision-making powers.



---

17. Therefore, *we recommend* that subsection 52(2) of the *Act* be amended to provide that Committee rulings in respect of security clearances are final and binding upon a deputy head.

## **Access to Information and Privacy**

In the normal course of events, the powers of the Security Intelligence Review Committee will almost certainly overlap with the separate powers exercised by the Information Commissioner or the Privacy Commissioner. This has already occurred with respect to the Privacy Commissioner.

In investigating complaints under the *Access to Information Act* or the *Privacy Act*, either Commissioner may have entered into negotiations with the Service, perhaps with respect to the same records that the Committee wishes to inspect in the discharge of its separate statutory responsibilities. The Committee believes that access by either Commissioner should not be hampered because of a parallel SIRC investigation or vice versa. Each independent agency has its own statutory responsibility to discharge. Though we believe that the present wording of the *Act* amply provides for SIRC access under any and all circumstances, some government authorities are not entirely convinced of this.

18. Therefore, *we recommend* that Parliament consider the advisability of clarifying this issue by adding a paragraph to subsection 39(2) of the *CSIS Act* specifying that the Committee is entitled to have access to any information under the control of the Service, notwithstanding the existence of any investigations that may be undertaken by the Information Commissioner or Privacy Commissioner.

## **The Canada Evidence Act—I**

In testimony to the Justice and Solicitor General Committee on November 20, 1986, the Chairman replied to a question regarding section 37 of the *Canada Evidence Act*. Under this section, a member of CSIS can curtail testimony in criminal trials. This practice has been much criticized and Mr. Atkey reported that "there is discomfort within the Service with the particular wording and operation of that section... I think this is a problem area" (page 2:16). He then suggested that this was a good topic for consideration during the parliamentary review of the *CSIS Act*. He agreed that it was "a terribly awkward procedure... [and that there was] a potential for prejudice to the accused in a criminal trial". However, SIRC fully appreciates why any security intelligence service would struggle to keep its sources and "tradecraft" secret. We agree that CSIS intelligence should only rarely be used as evidence in court proceedings. However, it must be recognized that there will be exceptions and procedures should be available to protect the national interest when that happens.

In our 1986–87 Annual Report (page 25–26), we noted that in section 486 of the *Criminal Code*, the public may be excluded from courtrooms for various reasons that are listed.

19. In that light, *we recommend* that section 486 of the *Criminal Code* be amended

a) to add the phrase "threats to the security of Canada, as defined in section 2 of the *CSIS Act*" so that the judge would have the power to exclude the public from

---

portions of trials where national security matters might foreseeably be raised; and

b) to allow a judge to exclude the defendant and counsel as well as the public when security matters were raised.

## **The Canada Evidence Act—II**

Until the enactment of amendments to the *Canada Evidence Act* in the early eighties, the Solicitor General could sign a certificate to the effect that the disclosure of certain information would be injurious to national security. The minister's certificate was final and completely unassailable before any court.

Section 38 now provides a means by which the written or oral objections to evidence on national security grounds may be reviewed. The review may be carried out by the Chief Justice of the Federal Court or by a judge designated by him or her. In other words, the review of the evidence in question can only be carried out by one specified person or the nominee of that person, and the hearing must be carried out *in camera* and in the National Capital Region.

This process was designed to enhance the rights of individuals involved in criminal cases before the courts. However, these rules have caused problems in certain situations arising after the Review Committee was created in July, 1984.

Review Committee recommendations/decisions are sometimes challenged before the Federal Court of Appeal under section 28 of the *Federal Court Act*. When this occurs, special direction must be obtained from the Court to protect national security documents which would normally be made public if the usual rules were followed. In addition, when the Department of Justice objects to the disclosure of national security information to the appellant, the Court must then await a ruling from a judge designated by the Chief Justice as to the validity of the "national security" objection. This ruling by the designated justice can be appealed to the Federal Court of Appeal, and Appeal Court justices can then examine the documents in question. Ironically, however, without an appeal in the face of a ruling in favour of the Crown by the designated judge, the Appeal Court cannot examine the documents.

This complex process takes place as part of a procedure whose purpose is to review the Review Committee's recommendation/decision following an investigation. Such an investigation by the Review Committee examines all documents, whatever their classification, and hears oral evidence regardless of its "national security" sensitivity. All classified evidence is withheld from the complainant during a Review Committee investigation.

Since the Review Committee's recommendation/decision is very often based, for the most part, on "national security" evidence, any court charged with reviewing the Review Committee's conclusions and procedures could only do so effectively if it also had access to all the evidence considered by the Review Committee.

20. Accordingly, we recommend that the *CSIS Act* be amended to provide, in the event of judicial review, that the Federal Court of Appeal have exclusive jurisdiction



---

under s. 28 of the *Federal Court Act*, and be entitled to review any Review Committee report rendered pursuant to section 42 or any report affecting the rights of an individual rendered pursuant to section 41, together with all relevant documents.

21. *We further recommend* that special procedures be authorized either by statute or by regulations to enable Review Committee files and documents to be transferred to the Federal Court of Appeal without the nature of those documents being made public, and, where necessary, without even the existence or absence of such files being acknowledged.

Acceptance of these recommendations would have the beneficial side-effect of eliminating any requirement for an individual to challenge a Review Committee ruling under section 18 of the *Federal Court Act*. This procedure is unfair at present because the individual concerned usually knows very little indeed of the case made against him and has very little chance of being able to construct an adequate application for judicial review. The practical effect of the present procedure is to deprive most individuals who complain under section 41 of the *CSIS Act* of the right to challenge a Review Committee report effectively.

### **The Framework of Accountability**

After five years of experience, the Committee has formed strong opinions on whether the institutions now set out in the *Act* are effective and necessary. In our unique Canadian model, the Solicitor General, accountable to Parliament, is ultimately responsible for the Service. Under the *Act*, there is also a full-time “insider” in the Inspector General, who is “the Minister’s person” and assists him in carrying out his responsibility for CSIS. SIRC completes the picture. It is a part-time, tri-partisan committee, independent of the government of the day. In our view, the combination of a tri-partisan group of part-time Privy Councillors found in SIRC has worked well. Consensus has usually been achieved and partisanship has been minimized. Another advantage is that as compared to the experience with oversight bodies elsewhere, “leaks” have not been a problem.

22. *We recommend* that the *CSIS Act* retain the Security Intelligence Review Committee with its present jurisdiction.

The alternative, of course, is to provide for a standing committee of Parliament to oversee CSIS. There are two such committees in the Congress of the United States. In Australia, Parliamentarians were recently appointed to the Parliamentary Joint Committee on the Australian Security Intelligence Organization; however that Committee is somewhat limited in gaining complete access to documents held by ASIO. Moreover, the McDonald Commission recommended a joint parliamentary oversight committee. Nevertheless, we think that the experiment with SIRC has proven successful and propose that the Committee be retained in a revamped *CSIS Act* as the principal oversight body. In urging this continued role for SIRC, we would make a related recommendation.

23. *We recommend* that the *CSIS Act* contain a provision requiring the Director of the Service to offer to consult regularly with the leaders of the major opposition parties represented in Parliament, in order to keep them informed on matters relating to security.

---

This kind of provision is found in the *ASIO Act* (s.21) and, to our knowledge, has worked well. It would strengthen the role of Parliament in the chain of accountability.

Should SIRC be empowered to review the activities of all the other institutions that comprise the Canadian intelligence community? In Appendix C of our 1987–88 Annual Report, we outlined the main constituents of Canada's intelligence network. In testimony to the Justice and Solicitor General Committee on June 3, 1986, Mr. Atkey stated that "this was an issue that Parliament should address at some time" (page 21:25). Mr. Atkey did not discuss whether such expanded oversight duties should be conferred upon SIRC.

Australian legislation provides for an independent oversight body for the entire Australian security intelligence community. The Office of the Inspector General of Intelligence and Security is responsible for "oversight and review of the compliance with the law by, and the propriety of particular activities of, Australian intelligence or security agencies" (*The Inspector General of Intelligence and Security Act*, 1986, section 4). This Office oversees the Australian counterparts to CSIS, the Communications Security Establishment, the Office of National Assessments, and the directorates of intelligence and security in the Department of National Defence, as well as ASIS, Australia's counterpart to the CIA.

In the United States, of course, the situation is similar to that in Australia: all intelligence agencies are subject to review and oversight by Congressional committees.

The McDonald Commission recommended that the review body it proposed should cover all federal agencies engaged in the clandestine collection of intelligence, except for the RCMP. (Recently, the RCMP admitted to the formation of a National Security Investigation Section (NSIS). There seems to be no obvious reason why this organization should not also be subject to external review.) Its report suggested that unless the review body was given this broader jurisdiction, "it would be all too easy for a government to evade its scrutiny by *de facto* transfers of responsibilities from the security intelligence agency to some other organization which is not subject to its review" (McDonald Commission Report, Volume 2, page 885).

We observe that there is still no review mechanism in place for the balance of the Canadian intelligence community apart from ministerial responsibility. Of course, if Parliament were to accept our recommendation to establish an Intelligence Assessment Office (see page 72), all Canadian intelligence agencies would benefit from the resulting "quality control" which would be exercised by such a body. But such quality control would not be the equivalent of a system of review. We believe that it would be appropriate for Canada to follow the Australian and American practice by instituting, in line with the McDonald Commission's recommendations, a system of review for all federal agencies engaged in the collection of intelligence.

24. *We recommend* that Parliament consider enacting legislation to provide for the independent monitoring of other institutions within Canada's intelligence network.

We have no strong view as to whether this responsibility could be assumed by an expanded SIRC or some other independent body established for this purpose.

---

## Intelligence: Balancing Supply and Demand

Especially at a time when sound financial management is at the forefront of the public's attention, Parliamentarians will be particularly interested in assessing the cost-effectiveness of the Service. As an intelligence agency, is CSIS gathering and analyzing information effectively and then transforming it into useful "intelligence"? SIRC defines "security intelligence" as "the collection, from both open and covert sources, and analysis of information which provides advance warning and advice about activities which may constitute a threat to the security of Canada".

There are two major categories of intelligence: security intelligence which can originate at home or abroad but which deals with threats to the security of Canada, and foreign intelligence which deals with information about other countries. The Service is the primary contributor of the former.

A further useful distinction between different types of intelligence was made by the Independent Advisory Team that investigated the Service in 1987 (the Osbaldeston Committee). *Operational intelligence* is "related to the investigation of particular activities considered threatening to the security of Canada". It relies heavily (but not exclusively) on investigative techniques, is usually short-term and is produced for specific consumers or for a specific purpose. *Strategic intelligence* "relies more heavily on research using information from all sources, tends to be longer term and more global in scope and is produced for an interdepartmental audience or for the government as an entity". It is "evaluated in the context of other Canadian national interests".

In our 1987-88 Annual Report, we summarized the results of our investigation of the Analysis and Production Branch in CSIS. We concluded that significant improvements have been made. However, we noted a lack of the multi-disciplinary input necessary in generating the economic, political and social components of comprehensive strategic intelligence. For instance, to date there has been little input from specialists external to government. In our view, changes in the environment of the Branch are still required if CSIS is to move away from producing mainly operational intelligence.

We note that the Osbaldeston Committee was also concerned about the intelligence produced by CSIS and "the lack of a coordinated system for production". Similarly, in 1987 the Senate Special Committee on Terrorism and Public Safety (the Kelly Committee) recommended that "the Security and Intelligence Secretariat of the Privy Council Office be expanded and strengthened to provide a single focus for the gathering of intelligence and assessments from federal departments and agencies for review by the Intelligence Advisory Committee (IAC) and for dissemination to the relevant federal departments and agencies" (page 61).

The IAC is "the closest Canada comes to having a single focus for the gathering, analysis, discussion and dissemination of defence and security information and intelligence". IAC members cooperate and coordinate the production of intelligence, drawing on research and analysis carried out by federal agencies, notably CSIS, the Department of External Affairs (DEA), the Department of National Defence (DND) and the Communications Security Establishment (CSE). At present, the IAC serves all departments; it also supports the Cabinet Committee on Security and Intelligence which is the Prime Minister's



---

vehicle for exercising leadership and setting priorities for both the security intelligence and foreign intelligence agencies.

The McDonald Commission also urged that there be a centralized assessment function in Canada, with a centralized assessments body. It recommended that a Bureau of Intelligence Assessments be established in the Privy Council Office (Second Report, volume 2, at pages 854–56). The Bureau would have no collection capacity. The McDonald Commission urged that the Bureau be separate from the Security and Intelligence Secretariat, with a nucleus of its own intelligence analysts augmented by officers seconded from the departments and agencies of government with responsibilities for security and intelligence matters. The Director General of the Bureau would report to the Prime Minister through the Secretary to the Cabinet and would also be a member of the Intelligence Advisory Committee.

The Commission also urged, however, that the security intelligence agency (now CSIS) should have a strong analytic capacity, producing both short-term and long-term threat assessments. Its assessments would be used by the proposed Bureau, and its intelligence officers would frequently be part of groups working under the auspices of the Bureau to produce long-term estimates and priorities.

We have been favourably impressed with Australia's Office of National Assessments (ONA). In Australia, a clear distinction is made between "collection agencies" and "assessment agencies". Established over ten years ago, the ONA is responsible for collating and evaluating information on many political, economic and strategic matters. The Director-General of the ONA reports to the Prime Minister. It does not collect intelligence as such; instead, it assesses what the collection agencies in that country's security intelligence community—including the Australian Security Intelligence Organization (ASIO)—may provide to it. The ONA also produces reports on specific issues to assist ministers in formulating policy. It was created as an independent body designed to give objective, unfettered advice. It also assists the government in setting its intelligence priorities and requests the collection agencies to obtain specific information it lacks. The ONA consists of a mix of analysts drawn from both the public service and the private sector, including academics with expertise in specific areas. The previous head of the ONA, Michael Cook, was recently appointed Australian ambassador to Washington. He has been replaced by Australia's ambassador to Japan.

25. *We recommend* that Parliament examine the feasibility and merits of establishing an institution similar to Australia's Office of National Assessments.

Such an Intelligence Assessment Office would assess the intelligence product generated by the Service, as well as by other federal agencies, such as CSE and the Foreign Intelligence Bureau in DEA. In addition, it would assist the Cabinet Committee on Security and Intelligence in setting the Government's priorities, and would exercise a quality control function over the intelligence produced by all federal agencies. Like CSIS, it might be given a statutory mandate; like ONA, it should encourage the involvement of a mix of qualified citizens, including experts from outside the government. It would report to the Intelligence Advisory Committee.

---

## Foreign Intelligence

In modern times, Canada has not had a secret foreign service. Should we have an offensive intelligence-gathering function, like the CIA in the United States or the Australian Secret Intelligence Service (ASIS)? Since we have no capacity to collect foreign intelligence by covert human means, we are dependent upon other countries for some types of information about foreign countries, which may pose a threat to Canadian independence in some circumstances. To the extent that covert sources of intelligence are an asset in gaining access to markets and technologies and in international bargaining, Canada will be at a disadvantage with its major trading partners. However, it is by no means clear that Canada needs a secret foreign service.

In light of its location and the difficulties it had in obtaining the foreign intelligence it needed from its allies, Australia established ASIS to concentrate on areas of particular interest to that country. Both political and economic intelligence is generated for Australian policy-makers. There does not appear to be any comparable need in Canada for an "offensive" foreign intelligence agency. However, the case may be more compelling for security intelligence and perhaps criminal intelligence relevant to Canada that is collected abroad.

The Committee is opposed to the establishment of a separate, offensive foreign intelligence agency for Canada. We simply do not believe that the case has been made for such an agency. However, we believe that the *CSIS Act* could provide at least the possibility of the collection of foreign intelligence by CSIS, should the need arise.

26. Therefore, we *recommend* that section 16 of the *Act* be amended to remove the words "within Canada".

This amendment would enable CSIS to assist the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs in collecting intelligence relating to the capabilities, intentions or activities of foreign states or persons from any source whatsoever. Under the section, CSIS would only be able to assist outside Canada if it received a "personal request in writing" from either Minister and obtained the written consent of the Solicitor General as well. Such an amendment should not impair the ability of SIRC to review the operations of the Service, either at home or abroad.

However, in the event that Parliament chooses to make this amendment to section 16 of the *Act* and there is any doubt as to SIRC's jurisdiction in this regard, we would propose that an amendment be made to section 38.

27. We *recommend* that section 38 of the *Act* be amended to clarify the Committee's authority to monitor any CSIS operations that may take place outside Canada.

The adoption of recommendations 26 and 27 would not necessarily mean that there would be any real change in CSIS operations. However, in considering such an amendment, Parliament could debate whether it wanted to provide the opportunity for CSIS, in particular cases.



---

## Release of Information

Section 19 of the *Act* limits the disclosure by CSIS of information it has collected, using its extensive powers. We believe that in the spirit of the *Act* the same limitations apply to disclosure of such information by the Solicitor General and by officials and exempt staff in the Ministry of the Solicitor General; they have access to secret CSIS information, and uncontrolled disclosure by them would make a mockery of the carefully drafted protections found in section 19. However, although we have no reason to believe there has been any impropriety, we have learned that the Solicitor General and his officials and staff do not believe they are bound by this section.

28. *We recommend*, therefore, that the limits prescribed by section 19 of the *CSIS Act* apply equally to the Solicitor General and to all officials and exempt staff in the Ministry of the Solicitor General having access to information obtained by CSIS in the performance of its duties and functions.

In another respect, however, we believe the disclosure provision should be broader. Section 19 now makes provision for disclosure to a "person in the public service of Canada" under some circumstances. By a narrow reading, this could mean only paid officials employed under the terms of the *Public Service Employment Act*. We believe it should also include Senators and Members of the House of Commons.

29. *We accordingly recommend* that paragraph 19(2)(d) of the *CSIS Act* be amended to permit disclosures to Senators and MPs on the same basis as to Ministers of the Crown and a "person in the public service of Canada".

## Human Sources

As has been stated by the McDonald Commission and by this Committee, the most intrusive investigative tool is probably the "human source". A "human source" is a person who informs the Service of the activities of a CSIS target. The human source may have been recruited when he or she was already in a position close to the CSIS target, or may have been asked to gain such a position by infiltrating the target's organization or circle of friends. Human sources are usually paid according to the value of the information they provide. Some have suggested that the use of human sources be allowed only under the authority granted by a judicial warrant, in the same way as other intrusive techniques are presently authorized. We believe that this would put too onerous a restriction on the Service, and would, in many circumstances, be most difficult to implement in a practical way. It would be difficult, for example, to fit casual or "walk-in" sources, sources under development, and many unpaid sources into such a scheme.

However, we believe that the Service should be required to observe strict ministerial guidelines in the use of human sources.

30. *We recommend*, therefore, that the *CSIS Act* be amended to prescribe that the Solicitor General may issue precise guidelines to the Service on the use of human sources. Such guidelines would be passed to the Review Committee automatically pursuant to subsection 6(2) of the *Act*.

---

## Committee Reports and Statements

Section 55 of the *CSIS Act* provides for consultation between the Review Committee and the Director when SIRC is preparing certain reports, so as to ensure compliance with the security requirements set out in section 37 of the *Act*. Though we believe the intent of the section is clear, it does not state that, in case of disagreement, the final decision as to what may be included in a report or statement is that of the Review Committee.

31. *We recommend*, therefore, that:

(a) the opening words of section 55 be amended to provide that before determining the content of a statement or report described in section 55, the Review Committee shall consult with the Director in order to ensure compliance with section 37; and

(b) a new subsection be added, as follows:

“The Review Committee’s determination in this regard shall be conclusive”.



---

## APPENDIX B

---

### SIRC Counsel

Because the investigation and hearing of complaints inevitably calls for the examination of much classified information, Committee counsel need security clearance. To permit immediate action on complaints, the Committee has a panel of lawyers, listed here, with Level III (TOP SECRET) clearance, from which it selects its counsel.

Gina S. Brannan, Toronto

Morris Fish, Q.C.,\* Montreal

Gordon Hilliker, Vancouver

Robert E. Houston, Q.C., Ottawa

Jack R. London, Winnipeg

Robert W. MacQuarrie, Q.C., Ottawa

Eva Marzewski, Toronto

Simon Noël, Hull

Christopher J. Roper, Toronto

Perry W. Schulman, Q.C., Winnipeg

Jacques J.M. Shore, Montreal

John H. Tory, Toronto

Grant Kenneth Weaver, Vancouver

David L. Zifkin, Toronto

George T.H. Cooper, Q.C., Halifax

Pierre-C. Gagnon, Quebec City

William G. Horton, Toronto

John B. Laskin, Toronto

Allan Lutfy, Q.C., Ottawa and Montreal

Edouard Martin, Quebec City

Mel Myers, Q.C., Winnipeg

Murray Rankin, Victoria

Mary E. Saunders, Vancouver

Graham W.S. Scott, Q.C., Toronto

John M. Sibley, Toronto

J. Peter Vice, Q.C., Ottawa

Alan Whiteley, Toronto

---

\* Now a member of the Quebec Court of Appeal.





---

# APPENDIX C

---

## Ministerial Direction to CSIS, 1988-89

1. Procedures for disclosure of criminal record information for security assessments
2. Procedures for section 13 and section 14 (*CSIS Act*) recommendations and reports
3. Procedures for handling sensitive files on individuals
4. Ministerial approval of paragraph 2(*d*) (*CSIS Act*) intrusive investigations
5. Collection of information



---

# APPENDIX D

---

## Summary Case Histories of Complaints Dealt with by the Security Intelligence Review Committee, 1988-89

### Security Clearances

1. Level III (TOP SECRET) clearance was denied after CSIS learned in its field investigation that the complainant used drugs. The individual acknowledged during the Committee's investigation and hearing that he made a serious error in judgment in using drugs but said he had stopped using them and was, in fact, enrolled in an intensive rehabilitation program. The complainant had been rated Superior in annual job evaluations ever since he had joined the Public Service. Several experts in drug and alcohol rehabilitation were consulted in the course of the Committee's investigation and hearing. The presiding member of the Committee concluded that the complainant had matured, was serious about rehabilitation and would be unlikely to use drugs in the future. The presiding member recommended that the complainant be granted clearance in one year, subject to random urine tests to ensure that the use of drugs had not resumed. In fact the department went further and granted the clearance immediately subject to the complainant's agreement to urine sampling.

2. Level II (SECRET) clearance was denied when the Defence Department (DND) learned that the complainant used drugs after enlisting in the Canadian Forces. The complainant also lied about his drug use until he faced a polygraph test; just before taking the test, he admitted to using drugs. DND intended to review the complainant's case within two years. During the Committee's investigation and hearing, the complainant admitted using drugs after entering the Forces and lying about it. He said that he lied because he was afraid of losing his job. He said he is now married and had matured. The presiding Committee member recommended that DND review the case in one year.

3. Another DND employee was denied Level II clearance when the Department discovered that he had not been in Canada for 10 years, the usual minimum required by the Government Security Policy (GSP). As a result, the complainant was unable to continue certain electronics courses offered by the Department. DND acknowledged that there had been an administrative error, and the complainant should not have been placed in a position where a Level II clearance was required. During the Committee's investigation and hearing, it was agreed by all parties that DND would place the complainant in a position that did not require a clearance until GSP requirements were met. Courses relevant to his new work are being offered to him.

4. A Level II clearance was denied after DND learned that the complainant falsified his academic record on his employment application form and also said that he had resigned from a previous job when a records check indicated he had been fired. DND questioned the employee's honesty and reliability. During the Committee's investigation and hearing, the complainant admitted that he did not hold a high school diploma at the time of his enlistment, but pointed out that he had later completed his secondary education. The complainant admitted that he had made a serious error in judgment. The presiding Committee member concluded that the complainant had matured and would probably not become a target for blackmail by hostile intelligence services. The member recommended that the clearance be granted. DND reviewed the case, agreed, and granted the clearance.

---

5. A civilian employee of DND was denied Level II clearance because of evidence that this person was emotionally unstable and might improperly release classified information. After hearing evidence from the complainant and from doctors who had seen the complainant, the presiding member of the Committee concluded that there were reasonable grounds to believe that the complainant would threaten the security of classified documentation and recommended that the complainant be denied clearance. The presiding member also recommended that DND provide assistance and counselling to the complainant.

6. Notice that a civilian employee of DND was being denied Level II clearance from DND was forwarded to the Committee. Before the Committee started an investigation, the complainant wrote to say that she did not wish to pursue the complaint.

### **Citizenship**

7. The citizenship case is part of an immigration case, no. 8 below.

### **Immigration**

8. The complainant was fighting the denial of citizenship and deportation based on allegations that he had a close and active association with a terrorist organization and was suspected of having engaged in terrorist acts. During the Committee's investigation and hearing, CSIS substantiated these allegations. Evidence by the applicant lacked credibility. The presiding member of the Committee concluded that there were reasonable grounds to believe that the complainant would engage in violent acts while in Canada and recommended that citizenship be denied and that deportation proceedings go ahead. The Committee's decision is being challenged before the Federal Court.

9. Admission to Canada was denied to the complainant on the grounds that he had had long and extensive contact with the intelligence and police services of foreign countries. Although CSIS did not expect him to engage in any useful intelligence operations if he were admitted to Canada, it believed that his presence in Canada would disturb the ethnic community to which he belonged. The presiding members of the Committee concluded that the complainant ought not be excluded from admission to Canada.

10. Admission to Canada was denied by the Department of Employment and Immigration on the grounds that the individual had close and active associations with terrorist organizations and was suspected of having engaged in terrorist acts. In this case, the individual was briefly admitted to Canada to give evidence to the Committee. CSIS substantiated the allegations against this individual, and the presiding member of the Committee agreed that admission should be denied.

### **Section 41**

*Note:* In addition to the four cases summarized here, there were 30 others that were clearly beyond the Committee's jurisdiction or in which the complainant offered no factual basis on which an investigation could proceed. The cases described here are those on which investigations and hearings were conducted and completed.



---

11. An individual complained that on the basis of information provided by CSIS, the Minister of Employment and Immigration concluded there was a risk that he was or would be co-opted by a foreign intelligence service. The presiding member of the Committee concluded that the Service's advice to the minister contained inaccuracies and was incomplete, and that the person's being allowed to stay in Canada would not constitute a threat to this country's security.

12. An individual who required a Level III clearance complained that CSIS was taking an unreasonable time to complete its investigation. The individual was granted a security clearance before the Committee's investigation had been completed. However, this did not satisfy the complainant who also alleged that the Service engaged in unnecessary harassment and conducted its investigation in a way that affected the complainant's professional reputation. According to CSIS, the complainant was suspected of having personality traits that might give rise to the possibility of blackmail. The presiding member of the Committee found that the complainant was unnecessarily interrogated several times and that investigators were unprofessional and unskilled in handling such sensitive issues. However, the presiding member concluded that the Service did not make unreasonable use of its powers.

13. The complainant came to the Committee after reading in a newspaper article that CSIS might be investigating him. CSIS contended during the Committee's investigation and hearing that the complainant was an agent of influence consciously acting on behalf of a foreign government. While CSIS did not conclusively show that this person was in fact an agent of influence, the presiding member of the Committee concluded that there were reasonable grounds for an investigation to have been initiated.

14. An individual alleged that he was being investigated by CSIS because of his activities in left-wing organizations, and he asked the Committee to provide him with relevant information and files held by the Service. The presiding member decided that the Committee should neither deny nor confirm whether CSIS was holding files on the individual. The complainant subsequently went to the Federal Court to obtain the alleged files, but his request was also rejected by the court.



---

# APPENDIX E

---

## Participants in a Seminar for Members of SIRC on the Five-year Review of the CSIS Act

On June 8, 1989, a number of lawyers and scholars, listed here, accepted the Committee's invitation to share their observations on the *CSIS Act*. They did so without fee, and the Committee is grateful to them for the contribution they made to its thinking on amendment of the *Act*.

Allan Borovoy  
General Counsel  
Canadian Civil Liberties  
Association  
Toronto

Professor Jean-Paul Brodeur  
Centre international de  
Criminologie comparée  
Université de Montréal  
Montreal

Allan Lutfy, Q.C.  
Lavery, O'Brien  
Barristers and Solicitors  
Ottawa

Professor Murray Rankin\*  
Faculty of Law  
University of Victoria  
Victoria

Graham W.S. Scott, Q.C.  
McMillan, Binch  
Barristers and Solicitors  
Toronto

Professor Reg Whitaker  
Department of Political Science  
York University  
Toronto

Gina S. Brannan  
Lyons, Goodman, Iacono,  
& Berkow  
Barristers & Solicitors  
Toronto

Professor C.E.S. Franks  
Department of Political  
Studies  
Queen's University  
Kingston

Simon Noël  
Noël, Décary, Aubry &  
Associés  
Avocats  
Hull

Professor Peter Russell  
Department of Political  
Science  
University of Toronto  
Toronto

David Stafford  
President  
Canadian Association for  
Security and Intelligence  
Studies  
and

Director of Research  
Canadian Institute of  
International Affairs  
Toronto

Alan Whiteley  
McMaster Meighen  
Barristers and Solicitors  
Toronto

---

\* Professor Rankin wrote the background paper on which discussion was based.





---

# APPENDIX F

---

## SIRC Staff on July 1, 1989

Maurice Archdeacon, Executive Secretary .....	(613) 990-6839
Danielle Blache, Senior Secretary .....	990-8442
Maurice M. Klein, Senior Research Officer, Counter-terrorism .....	990-8445
John M. Smith, Senior Research Officer, Counter-intelligence .....	991-9111
Joan Keane, Research Officer .....	990-8443
Sylvia Mac Kenzie, Senior Complaints Officer .....	993-4263
Claire Malone, Executive Assistant .....	990-6319
Madeleine DeCarufel, Administration Officer and Registrar .....	990-8052
John Caron, Records Officer .....	990-6838
Roger MacDow, Records Clerk .....	998-5258
Diane Marion, Receptionist-Secretary .....	990-8441

Personnel du Comité au 1<sup>er</sup> juillet 1989

Maurice Archdeacon, secrétaire exécutif.....	990-6839
Danielle Blache, secrétaire principale.....	990-8442
Maurice M. Klein, agent de recherche principal, Antiterrorisme.....	990-8445
John M. Smith, agent de recherche principal, Contre-espionnage.....	991-9111
Joan Keane, agent de recherche.....	990-8443
Sylvia Mac Kenzie, agent principal chargé des plaintes.....	993-4263
Claire Malone, adjointe exécutive.....	990-6319
Madeleine DeCarufel, agent administratif et greffier.....	990-8052
John Caron, agent des dossiers.....	990-6838
Roger MacDow, commis aux dossiers.....	998-5258
Diane Marion, secrétaire-réceptionniste.....	990-8441



Participants à un colloque des membres du CSARS  
sur l'examen quinquennal de la Loi sur le SCRS

Le 8 juin 1989, plusieurs avocats et spécialistes, dont les noms figurent ci-dessous, ont accepté l'invitation du Comité de partager leurs observations sur la *Loi sur le SCRS*. Ils ont accepté d'y participer gratuitement et le Comité leur sait gré de l'avoir aidé dans sa réflexion sur la modification de la *Loi*.

Allan Borovoy  
Avocat général  
Association canadienne des  
libertés civiles  
Toronto

Professeur Jean-Paul Brodeur  
Centre international de  
criminologie comparée  
Université de Montréal  
Montréal

Allan Lufy, c.r.  
Lavery, O'Brien  
Avocats  
Ottawa

Professeur Murray Rankin\*  
Faculté de droit  
Université de Victoria  
Victoria

Graham W.S. Scott  
McMillan, Binch  
Avocats  
Toronto

Professeur Reg Whitaker  
Faculté des sciences  
politiques  
Université York  
Toronto

David Stafford  
Président, Association  
canadienne des études sur la  
Sécurité et le Renseignement  
Toronto

Allan Whiteley  
McMaster Meighen  
Avocats  
Toronto

Professeur Peter Russell  
Faculté des sciences politiques  
Université de Toronto  
Toronto

Simon Noël  
Noël, Décary, Aubry & Associés  
Avocats  
Hull (Québec)

Professeur C.E.S. Franks  
Faculté des sciences  
politiques  
Université Queen's  
Kingston (Ontario)

Gina S. Brannan  
Lyon, Goodman, Iacono, Smith  
& Berkow  
Avocats  
Toronto

\* Le professeur Rankin a rédigé le document sur lequel a porté la discussion.





*Remarque :* En plus des quatre dossiers résumés ci-dessous, il y en a eu 31 autres qui, de toute évidence, étaient au-delà de la compétence du Comité ou dans lesquels le plaignant ne présentait aucun fait pouvant faire l'objet d'une enquête. Les dossiers résumés ci-dessous sont ceux sur lesquels des enquêtes et des audiences ont été menées à terme.

11. Une personne s'est plainte du fait que, à partir de renseignements fournis par le SCRS, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a conclu qu'il y avait risque que l'intéressée soit membre d'un service de renseignement étranger ou qu'elle soit enrôlée par un de ces services. Le membre du Comité présidant a conclu que le conseil donné au ministre par le Service était inexact et incomplet et que le fait que l'on permet à cette personne de demeurer au Canada ne constituerait pas une menace à la sécurité du pays.

12. Une personne qui a demandé la cote TRÈS SECRET s'est plainte que le SCRS prenait un temps déraisonnable pour faire son enquête. Elle a reçu son habilitation de sécurité avant que le Comité n'ait terminé son enquête. Toutefois, le plaignant était insatisfait; il a également allégué que le Service avait fait du harcèlement inutile et avait mené son enquête de telle sorte qu'elle avait entaché sa réputation professionnelle. Selon le SCRS, le plaignant était soupçonné d'avoir des traits de caractère donnant lieu à des possibilités de chantage. Le membre du Comité présidant a conclu que le plaignant avait été interrogé inutilement à plusieurs reprises et que les enquêteurs avaient fait preuve d'un manque de professionnalisme et de compétence dans ces questions délicates. Toutefois, il a conclu que le Service n'avait pas déraisonnablement utilisé de ses pouvoirs.

13. Le plaignant s'est adressé au Comité après avoir lu dans un journal que le SCRS pourrait faire enquête sur lui. Le SCRS a affirmé durant l'enquête et l'audience du Comité que le plaignant était un agent d'influence agissant consciemment au nom d'un gouvernement étranger. Bien que le SCRS n'ait pas démontré de façon concluante que cette personne était de fait un agent d'influence, le membre du Comité présidant a conclu qu'il y avait eu motif raisonnable d'ouvrir une enquête.

14. Une personne a allégué qu'elle était l'objet d'une enquête par le SCRS à cause de ses activités dans des organisations de gauche, et elle a demandé au Comité de lui fournir les renseignements et dossiers pertinents détenus sur son compte par le Service. Le président a décidé que le Comité ne devrait ni nier ni confirmer que le SCRS détenait des dossiers sur la personne. Le plaignant s'est ensuite adressé à la Cour fédérale pour obtenir les prétendus dossiers, mais le tribunal a également rejeté sa demande.

l'habilitation de sécurité. Le MDN a examiné le dossier et a consenti à leur accorder l'habilitation de sécurité.

5. Une employée civile du MDN n'a pu obtenir la cote II parce que des éléments de preuve montraient qu'elle était instable sur le plan émotionnel et pourrait fournir malencontreusement des renseignements classifiés. Après avoir entendu la plaignante et les médecins qui l'avaient vue, le président membre du Comité a conclu qu'il était raisonnable de croire que la plaignante menacerait la sécurité de documents classifiés et a recommandé qu'on refuse de lui accorder l'habilitation de sécurité. Le président a également recommandé que le MDN offre des services d'aide et de consultation à la plaignante.

6. Le Comité a reçu un avis disant que le MDN avait refusé d'accorder la cote II à une de ses employés. Avant que le Comité n'ouvre une enquête, la plaignante a fait savoir par écrit qu'elle désirait annuler la plainte.

**Citoyenneté**

7. Le dossier de la citoyenneté fait partie intégrante d'un dossier de l'immigration, soit le no. 8 ci-dessous.

**Immigration**

8. Le plaignant lutait contre le refus de la citoyenneté et la déportation fondés sur des allégations voulant qu'il ait entretenu des liens étroits et actifs avec une organisation terroriste et qu'il ait participé à des actes terroristes. Durant l'enquête et l'audience du Comité, le SCRS a appuyé ces allégations. Les éléments de preuve présentés par le requérant manquaient de crédibilité. Le membre du Comité président a conclu qu'il était raisonnable de croire que le plaignant commettait des actes violents au Canada et a recommandé que la citoyenneté lui soit refusée et que les procédures de déportation aillent de l'avant. La décision du Comité a été portée en appel devant la Cour fédérale.

9. L'admission au Canada a été refusée au plaignant parce que, longtemps, il avait entretenu un contact étroit avec les services de renseignement et de police d'États étrangers. Bien que le SCRS n'ait pas cru qu'il s'engagerait dans des activités utiles de renseignement, s'il était admis au Canada, il estimait que sa présence au Canada dérangerait la communauté ethnique à laquelle il appartenait. Les membres du Comité président ont conclu que le plaignant devrait être admis au Canada.

10. L'admission au Canada a été refusée par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration parce que la personne avait eu des rapports étroits et actifs avec des organisations terroristes et était soupçonnée d'avoir participé à des actes terroristes. Dans ce cas-ci, la personne a été brièvement admise au Canada pour témoigner devant le Comité. Le SCRS a appuyé les allégations adressées contre la personne, et le membre du Comité président a convenu que l'admission devrait être refusée.

**Résumé des plaintes en matière de sécurité examinées par  
le Comité de surveillance des activités de renseignement  
de sécurité, 1988-1989**

### Habilitations de sécurité

1. La cote de niveau III (TRÈS SECRET) a été refusée après que l'enquête du SCRS eut révélé que le plaignant pensait de la drogue. L'intéressé a reconnu durant l'enquête et l'audience du Comité qu'il avait commis une grave erreur de jugement en s'adonnant à la drogue, mais il a ajouté qu'il avait cessé et que, de fait, il suivait un programme de réhabilitation intensive. Le plaignant avait obtenu la cote supérieur dans ses évaluations annuelles de rendement depuis son entrée dans la fonction publique. Plusieurs experts en réhabilitation ont été consultés durant l'enquête et l'audience du Comité. Le président a conclu que le plaignant avait mûri, qu'il était sérieux au sujet de la réhabilitation et qu'il était peu probable qu'il s'adonne de nouveau à la drogue. Il a recommandé qu'on accorde au plaignant une habilitation dans un an, sous réserve de tests d'urine pris au hasard pour confirmer que le plaignant a bel et bien cessé de prendre de la drogue. En fait, le ministre est allé plus loin et a accordé l'habilitation immédiatement à condition que le plaignant consente à fournir un échantillon d'urine.

2. La cote II (Secret) a été refusée lorsque le ministre de la Défense (MDN) a appris que le plaignant avait utilisé des drogues après s'être enrôlé dans les Forces canadiennes. Le plaignant a également nié avoir pris de la drogue jusqu'à ce qu'il soit confronté au test du polygraphe; juste avant, il a reconnu faire usage de drogues. Le MDN envisageait de revoir le dossier du plaignant dans les deux ans. Durant l'enquête et l'audience du Comité, le plaignant a reconnu avoir pris de la drogue après être entré dans les Forces et avoir menti à ce sujet. Il dit avoir menti parce qu'il avait peur de perdre son emploi. Il ajoute qu'il est maintenant marié et qu'il a mûri. Le membre du Comité président a recommandé que le MDN examine le dossier dans un an.

3. Le MDN a refusé d'accorder la cote II à un autre de ses employés lorsqu'il a découvert que celui-ci ne demeurerait pas au Canada depuis dix ans, le temps minimum habituellement prescrit dans la Politique concernant la sécurité du gouvernement (PSG). Le plaignant n'a donc pu poursuivre certains cours en électronique offerts par le ministre. Ce dernier a reconnu qu'il y avait eu une erreur administrative et que le plaignant n'aurait pas dû être affecté à un poste qui exige la cote Secret. Durant l'enquête et l'audience du Comité, il a été convenu par toutes les parties que le MDN affecte le plaignant à un poste qui n'exige pas d'habilitation de sécurité jusqu'à ce que les exigences de la PSG soient satisfaites. Des cours correspondant à son nouveau travail lui ont été offerts.

4. Le MDN a refusé la cote II après qu'il eut appris que le plaignant avait falsifié son dossier scolaire dans sa demande d'emploi et qu'il avait également déclaré avoir résigné ses fonctions alors que, vérification faite, il avait de fait été congédié. Le MDN s'est interrogé sur l'honnêteté et la fiabilité de l'employé. Durant l'enquête et l'audience du Comité, le plaignant a reconnu qu'il n'avait pas son diplôme d'études secondaires au moment où il s'est enrôlé, mais il a souligné qu'il avait terminé ces études plus tard. Le plaignant a reconnu qu'il avait fait une grave erreur de jugement. Le membre du Comité président a conclu que ce dernier avait mûri et qu'il était peu probable que des services de renseignement adverses cherchent à le faire chanter. Le président a recommandé qu'on lui accorde





## Directives ministérielles données au SCRS, 1988-1989

---

1. Dispositions en matière de divulgation d'informations sur un dossier criminel pour évaluations de sécurité.
2. Dispositions relatives aux articles 13 et 14 (Loi sur le SCRS) — recommandations et rapports.
3. Dispositions en matière du traitement des dossiers sensibles sur les particuliers.
4. Approbation ministérielle de l'alinéa 2 d) (Loi sur le SCRS) — enquêtes intrusives.
5. Collecte d'informations.



Avocats du CSARS

Comme le processus des enquêtes et des audiences relatives aux plaintes entraîne inévitablement l'examen de nombreux documents classifiés, les avocats du Comité ont besoin d'une habilitation de sécurité. Pour régler les plaintes dans les plus brefs délais, le Comité compte un groupe d'avocats qui ont la cote III (TRÈS SECRET) (liste ci-dessous) et dans lequel il choisit un avocat.

- Gina S. Brannan, Toronto
- Morris Fish, c.r., \* Montréal
- Gordon Hilliker, Vancouver
- Robert E. Houston, c.r., Ottawa
- Jack R. London, Winnipeg
- Robert W. MacQuarrie, c.r., Ottawa
- Eva Marzewski, Toronto
- Simon Noël, Hull
- Christopher J. Roper, Toronto
- Perry W. Schulman, c.r., Winnipeg
- Jacques J.M. Shore, Montréal
- John H. Tory, Toronto
- Grant Kenneth Weaver, Vancouver
- David L. Zifkin, Toronto
- George T.H. Cooper, c.r., Halifax
- Pierre-C. Gagnon Québec
- William G. Horton, Toronto
- John B. Laskin, Toronto
- Allan Luty, c.r., Ottawa et Montréal
- Edouard Martin, Québec
- Mel Myers, c.r., Winnipeg
- Murray Rankin, Victoria
- Mary E. Saunders, Vancouver
- Graham W.S. Scott, c.r., Toronto
- John M. Sibley, Toronto
- J. Peter Vice, c.r., Ottawa
- Alan Whiteley, Toronto

\* Maintenant membre de la Cour d'appel du Québec.

La décision du Comité de surveillance à cet égard est péremptoire.

b) qu'un nouveau paragraphe soit ajouté, comme suit:

a) les mots au début de l'article 55 soient modifiés afin de prévoir qu'avant d'établir le contenu d'un résumé ou d'un rapport décrit à l'article 55, le Comité de surveillance consulte le directeur en vue de l'observation de l'article 37; et

31. *Nous recommandons*, par conséquent, que:

L'article 55 de la *Loi sur le SCRS* prévoit qu'il doit y avoir consultation entre le Comité de surveillance et le directeur du Service lorsque le Comité de surveillance est en train de préparer certains rapports de sorte qu'ils soient conformes aux exigences de l'article 37 de la Loi. Bien que l'intention de l'article soit clair pour nous, il n'y est cependant pas précisé que, en cas de désaccord, la décision finale quant au contenu du rapport ou du résumé appartient au Comité de surveillance.

### Rapports et résumés du Comité

de la Loi.

30. *Nous recommandons*, par conséquent, que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de façon à stipuler que le solliciteur général peut donner au Service des lignes directrices précises concernant le recours à des sources humaines. Ces lignes directrices seraient automatiquement transmises au Comité de surveillance en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi.

Cependant, nous estimons que le Service devrait être tenu d'observer des lignes directrices ministérielles sévères pour ce qui est du recours à des sources humaines.

Il serait difficile par exemple, d'introduire dans un tel processus une source occasionnelle, «itinérante», en voie de formation, et plusieurs sources non rémunérées.

Comme l'a dit la Commission McDonald et comme nous l'avons déjà dit nous-mêmes, la technique d'enquête la plus «importune» est la «source humaine», c'est-à-dire une personne qui informe le Service des activités d'une cible retenue par lui. La «source humaine» peut avoir été recrutée lorsqu'elle se trouvait déjà proche de la cible ou peut avoir été priée de s'en rapprocher en s'infiltrant dans l'organisation de la cible visée ou dans son cercle d'amis. Les sources humaines sont généralement payées selon la valeur des renseignements qu'elles fournissent. Certains ont suggéré que le recours aux sources humaines ne devrait être autorisé que par mandat judiciaire, comme cela se fait pour les autres techniques d'intrusion du genre. Nous estimons, quant à nous, que ce serait là imposer un fardeau vraiment trop lourd au Service et que, dans bien des cas, le procédé serait difficile à appliquer en pratique.

### Ressources humaines

29. *Nous recommandons* par conséquent, que l'alinéa 19(2) d) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin de permettre que des informations soient communiquées aux sénateurs et aux membres du Parlement selon les principes établis pour les ministres et une «personne appartenant à la fonction publique du Canada».

fonction publique. Nous croyons que cette disposition devrait comprendre les sénateurs et membres de la Chambre des communes.

pas été prouvée. Cependant, nous pensons aussi que la Loi sur le SCRS pourrait, du moins, prévoir la possibilité que le SCRS recueille, au besoin, des renseignements extérieurs.

26. Par conséquent, nous recommandons de supprimer les mots «dans les limites du Canada» de l'article 16 de la Loi.

De la sorte, le SCRS serait en mesure d'aider le ministre de la Défense nationale ou le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures à recueillir, de n'importe quelle source, des renseignements concernant les capacités, les intentions ou les activités de personnes ou d'Etats étrangers. Aux termes de cet l'article, le SCRS ne serait habilité à agir en dehors du Canada que sur «demande personnelle écrite» de l'un ou l'autre ministre, et après avoir également obtenu le consentement écrit du solliciteur général. La modification proposée ne devrait pas empêcher le CSARS d'examiner les opérations du Service, que ce soit au pays même ou à l'étranger.

Toutefois, advenant que le Parlement modifie l'article 16 dans le sens proposé et afin d'éliminer tout doute quant à la compétence du CSARS, nous proposons de modifier également l'article 38.

27. Nous recommandons que l'article 38 de la Loi soit modifié afin de bien préciser que le Comité a compétence pour contrôler toutes les opérations du SCRS hors du Canada.

L'adoption des recommandations 26 et 27 ne modifierait pas nécessairement les activités du SCRS. Toutefois, en examinant la possibilité d'apporter la modification proposée, le Parlement pourrait délibérer de la possibilité de donner au SCRS les moyens d'agir dans des cas particuliers.

## Divulgaration de l'information

L'article 19 de la Loi restreint la communication par le SCRS d'informations recueillies par ses vastes moyens. Nous croyons que la Loi restreint aussi la communication de telles informations par le solliciteur général et ses représentants ainsi que le personnel du ministère du solliciteur général; ils ont accès aux renseignements secrets du SCRS, et s'ils divulgaient ces renseignements ce serait se moquer des dispositions de sécurité soigneusement formulées à l'article 19. Toutefois, bien que nous n'ayons pas de raison de croire à des inconvénances, nous avons appris que le solliciteur général, ses représentants et son personnel ne croient pas être liés par cet article.

28. Nous recommandons par conséquent, que les limites prescrites à l'article 19 de la Loi sur le SCRS s'appliquent également au solliciteur général, à tous ses représentants, ainsi qu'au personnel du ministère du solliciteur général, ayant accès aux renseignements recueillis par le SCRS dans l'exercice de ses responsabilités et fonctions.

A d'autres égards, toutefois, nous croyons que la disposition relativement à la divulgation d'informations, dans certaines circonstances, à une «personne appartenant à la fonction publique du Canada». On pourrait interpréter cette disposition comme s'appliquant seulement aux agents payés employés selon les conditions de la Loi sur l'emploi dans la



Le Comité est opposé à la création d'un organisme distinct, «offensif» de collecte du renseignement extérieur pour le Canada. Nous pensons tout simplement que la nécessité n'en a

Compte tenu de son éloignement et des difficultés qu'elle éprouvait à obtenir de ses alliés les renseignements extérieurs dont elle avait besoin, l'Australie a créé l'ASIS pour s'occuper des domaines qui intéressent particulièrement le pays. L'organisme recueille donc des renseignements politiques et économiques destinés aux décideurs australiens. Le Canada ne semble pas avoir besoin d'un organisme aussi «offensif» de collecte de renseignements extérieurs. Cependant, les choses se présentent peut-être autrement pour le renseignement de sécurité et peut-être aussi le renseignement criminel qui intéresse le Canada et qui est

A l'époque moderne, le Canada n'a pas eu de service secret du renseignement extérieur. Devrions-nous avoir un organisme aussi «offensif» que la CIA aux États-Unis, ou l'Intelligence Service en Australie (ASIS)? Comme nous ne disposons pas des moyens nécessaires pour recueillir, par des voies secrètes, des renseignements concernant l'extérieur, nous devons nous fier à d'autres pays pour obtenir certains renseignements, ce qui peut menacer notre autonomie dans certains cas. Dans la mesure où les sources cachées de renseignement sont un avantage pour s'ouvrir l'accès d'un marché, acquérir une technologie et négocier à l'échelle internationale, le Canada se trouvera donc désavantagé par rapport à ses principaux partenaires commerciaux. Cependant, il n'est pas du tout évident que le Canada a besoin d'un service secret du renseignement extérieur.

**Bureau du Renseignement extérieur**

Un tel Bureau d'appréciation des renseignements serait chargé d'évaluer les renseignements recueillis par le SCRS de même que par le Centre de la Sécurité des télécommunications et du Bureau du Renseignement extérieur du ministère des Affaires extérieures. En outre, il aiderait le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et du renseignement à établir les priorités du gouvernement et contrôlerait la qualité des renseignements générés par tous les organismes fédéraux. Il pourrait, tout comme le SCRS, être établi par une loi. Et tout comme l'ONA, il devrait avoir à son service une équipe «multidisciplinaire» de citoyens qualifiés et notamment des spécialistes venant de l'extérieur de l'administration publique. Il relèverait du Comité consultatif du renseignement.

25. *Nous recommandons* que le Parlement examine la faisabilité et le bien-fondé d'établir un organisme similaire à l'Office of National Assessments de l'Australie.

qui lui sont transmis par les organismes de collecte appartenant au réseau du renseignement de sécurité du pays, et notamment l'Australian Security Intelligence Organisation (ASIO). L'ONA produit également des rapports sur des questions précises afin d'aider les ministres à formuler leurs politiques. Il est conçu comme un organisme autonome chargé de dispenser en toute liberté des conseils objectifs. L'ONA aide également le gouvernement à établir ses priorités en matière de renseignement et demande aux organismes pertinents de recueillir les renseignements précis qui lui manquent. L'organisme emploie des analystes venant à la fois du secteur public et du secteur privé, et notamment des universitaires spécialisés dans des domaines précis. Le directeur de l'ONA précédent, M. Michael Cook, a récemment été nommé ambassadeur de l'Australie à Washington. Il a été remplacé dans ses fonctions par l'ambassadeur de l'Australie au Japon.

jusqu'ici qu'une participation très minime de spécialistes venant de l'extérieur du secteur public. A notre avis, la Direction a encore des progrès à faire si le Service doit produire autre chose que des renseignements essentiellement opérationnels.

Nous signalons au passage que le Comité Osbaldeston s'inquiétait également de la façon dont le Service produisait ces renseignements ainsi que «de l'absence de système coordonné de production». De même, en 1987, le Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique (Comité Kelly) recommandait que «le Secrétaire, renseignements et sécurité du Bureau du Conseil Privé soit agrandi et renforcé pour donner un centre spécial pour la collection des renseignements et l'évaluation des ministères et des agences devant être examinées par le Comité consultatif des renseignements (CCR) et pour la dissémination aux ministères et agences pertinents». (page 62)

Le CCR est «ce qui ressemble le plus au Canada à un organisme unique de collecte, d'analyse, de discussion et de diffusion de l'information et du renseignement concernant la défense et la sécurité». Ses membres coopèrent ensemble et coordonnent la production des renseignements à partir de la recherche et de l'analyse effectuées par des organismes fédéraux, notamment le SCRS, le ministère des Affaires extérieures (MDEA), le ministère de la Défense nationale (MDN) et le Centre de la Sécurité des télécommunications. Actuellement, le CCR dessert tous les ministères et appuie le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et du renseignement, organe par lequel le Premier ministre exerce son leadership et établit les priorités pour les organismes de renseignement de sécurité et de renseignement étranger.

La Commission McDonald a également fait valoir la nécessité de centraliser la fonction d'évaluation du renseignement au Canada, et d'établir un organe central pour s'en charger. A cette fin, la Commission recommandait (deuxième rapport, volume 2, pages 900-903) la création au Bureau du Conseil privé, d'un Bureau d'appréciation des renseignements, qui, cependant, ne serait pas chargé de recueillir l'information. La Commission était d'avis que cet organisme devrait être distinct du Secrétaire de la sécurité et des renseignements, avoir son propre groupe d'analystes, en plus des agents détachés par les ministères et organismes gouvernementaux ayant des responsabilités en matière de sécurité et de renseignements. Le directeur général de cet organisme relèverait du Premier ministre par l'entremise du secrétaire du Cabinet et ferait également partie du Comité consultatif du renseignement.

La Commission insistait cependant pour que l'organisme de renseignement de sécurité (actuellement le SCRS) soit doté de grands moyens d'analyse, lui permettant de produire des appréciations des menaces à court terme et à long terme. Ces appréciations seraient utilisées par le «Bureau» proposé, et ses agents du renseignement prendraient fréquemment part aux travaux des groupes constitués par le Bureau pour établir des évaluations et des priorités à long terme.

Nous avons été favorablement impressionnés par l'Office of National Assessments (ONA) de l'Australie. Dans ce pays, il y a une distinction nette entre les «organismes de collecte» et les «organismes d'appréciation». Créé il y a plus de dix ans, l'ONA est chargé de regrouper et d'évaluer l'information recueillie sur de nombreuses questions politiques, économiques et stratégiques. Le directeur général de l'organisme relève du Premier ministre du pays. L'ONA ne recueille pas d'informations, mais évalue simplement les renseignements





chargé de s'occuper de l'organisation australienne du renseignement de sécurité; cependant ce comité est quelque peu limité dans son accès aux documents retenus par l'ASIO. De plus, la Commission McDonald a recommandé la création d'un comité parlementaire mixte de surveillance. Quoi qu'il en soit, nous estimons que la formule du CSARS a eu du succès jusqu'ici et nous proposons que le Comité soit maintenu, dans une *Loi sur le SCRS* renouvelée, dans sa fonction de principal organisme de surveillance. Nous formons à cet égard la recommandation suivante :

23. *Nous recommandons d'inclure dans la Loi sur le SCRS une disposition obligeant le directeur du Service à offrir de tenir régulièrement des consultations avec les chefs des principaux partis d'opposition représentés au Parlement de façon à les tenir au courant de ce qui concerne la sécurité.*

On trouve une disposition du genre dans l'*ASIO Act* (article 21) et, à notre connaissance, la chose marche bien. Ceci renforcerait le rôle du Parlement dans la hiérarchie des responsabilités.

Le CSARS devrait-il être habilité à examiner les activités de tous les autres éléments du réseau canadien de renseignement? Dans l'annexe C de notre rapport annuel de 1987-1988, nous avons donné les principaux éléments de ce réseau. Témoignant le 3 juin 1986 devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, M. Atkey déclara que «c'était là une question que le Parlement devrait aborder un jour ou l'autre» (page 21:25). M. Atkey n'aborda cependant pas la question de savoir s'il faudrait élargir les fonctions de surveillance du CSARS.

En Australie, il existe un organisme indépendant de surveillance pour tout le réseau australien de renseignement de sécurité. C'est l'office de l'inspecteur général du renseignement et de la sécurité qui est responsable de «la surveillance et de l'examen de la mise en application de la loi par les organismes australiens de renseignement ou de sécurité, ainsi que de la pertinence de leurs activités particulières» (*The Inspector General of Intelligence and Security Act*, 1986, article 4). Cet office assure la surveillance des homologues australiens du SCRS, c'est-à-dire le Communications Security Establishment, l'Office of National Assessments, les différentes directions du renseignement et de la sécurité du ministère de la Défense nationale ainsi que l'ASIS, l'homologue australien de la CIA.

Aux États-Unis, la situation est bien sûr identique à ce qu'on trouve en Australie : tous les organismes de renseignement sont assujettis à la surveillance de comités du Congrès.

La Commission McDonald avait recommandé que l'organisme de surveillance dont elle proposait la création s'occupe de tous les organismes fédéraux chargés de recueillir clandestinement des renseignements, à l'exception de la GRC. (Récemment, la GRC a reconnu la création d'une Section des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SERSN). A prime abord, il ne semble pas y avoir de raison pour laquelle cet organisme ne devrait pas être assujéti à la surveillance d'un organisme externe.) Dans son rapport, la Commission laissait entendre que si l'organisme indépendant de révision n'a pas compétence pour le faire, «il sera trop facile pour le gouvernement d'éviter cet examen en transférant effectivement des responsabilités du service de sécurité à quelque autre organisme qui n'y est pas assujéti». (Rapport de la Commission McDonald, volume 2, page 933.)

«sécurité nationale». Aucun renseignement classifié n'est transmis au plaignant au cours de l'enquête effectuée par le Comité.

Étant donné que les recommandations ou décisions du Comité sont très souvent fondées, pour la plus grande partie, sur des renseignements qui concernent la «sécurité nationale», le tribunal qui est chargé de réviser les conclusions formulées par le Comité et la procédure qu'il a suivie ne peut le faire véritablement que s'il a aussi accès à tous les renseignements qu'a examinés le Comité de surveillance.

20. Par conséquent, nous recommandons que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de telle sorte que, en cas d'examen judiciaire, la Cour fédérale d'appel soit la seule à avoir compétence en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et soit habilitée à examiner tous les rapports effectués par le Comité de surveillance en vertu de l'article 42 ou n'importe quel rapport touchant les droits d'une personne effectué en vertu de l'article 41, de même que tous les documents pertinents.

21. Nous recommandons de plus qu'une procédure spéciale soit établie, soit par loi ou par règlement, pour permettre la communication à la Cour fédérale d'appel des dossiers et des documents du Comité de surveillance, sans que la nature de ces documents soit rendue publique et, si nécessaire, sans que l'existence ou la non existence de ces dossiers soit reconnue.

L'adoption de ces recommandations aurait l'heureux effet d'éliminer la nécessité, pour quelqu'un, de contester, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, une décision rendue par le Comité de surveillance. La procédure actuelle est injuste en ce que l'intéressé ne sait habituellement pas grand-chose de ce qu'on lui reproche et n'a que très peu de chances d'être capable de prouver le bien-fondé d'un appel. Conséquemment, la plupart des personnes qui portent plainte en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* ne sont pas en mesure de contester efficacement une décision du Comité de surveillance.

## La question de la responsabilité

Après cinq années d'existence, le Comité s'est formé des opinions bien arrêtées quant à l'efficacité et à l'utilité des institutions établies par la *Loi*. Chez nous, cas unique, la responsabilité du Service incombe au solliciteur général, qui rend lui-même compte au Parlement. Mais la *Loi* prévoit également l'existence d'un inspecteur général à plein temps, chargé de contrôler les activités du Service au nom du ministre et l'assiste dans sa responsabilité du SCRS. Le CSARS complète le tableau : il s'agit d'un comité tripartite, composé de membres à temps partiel, sans lien avec l'administration du jour. À notre avis, la composition tripartite du Comité qui est formé de conseillers privés à temps partiel, a bien fonctionné jusqu'ici. Nous avons habituellement réussi à atteindre le consensus et à ramener la «partisanerie» au minimum. Autre avantage : comparativement à d'autres organismes de surveillance de l'étranger, nous n'avons pas eu de problème avec les «fuites».

22. Nous recommandons que la *Loi sur le SCRS* conserve le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité dans ses fonctions actuelles.

L'autre solution serait, évidemment, de créer un comité parlementaire permanent pour surveiller les activités du SCRS. Aux États-Unis, le Congrès a deux comités du genre. En Australie, on a récemment nommé des parlementaires au comité parlementaire mixte



Ce processus complexe fait partie de la procédure qui a pour but de réviser les recommandations et décisions formulées par le Comité de surveillance après une enquête. Dans le cadre d'une enquête du genre, le Comité de surveillance examine tous les documents, indépendamment de leur cote, et entend les témoignages verbaux, qu'ils concernent ou non la

Il arrive que les recommandations ou les décisions du Comité soient contestées devant la Cour fédérale d'appel en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Lorsque le cas se produit, il faut obtenir de la Cour des directives particulières afin de protéger les documents qui touchent à l'intérêt national et qui seraient normalement rendus publics si la procédure habituelle était suivie. En outre, lorsque le ministère de la Justice s'oppose à ce que des renseignements touchant la sécurité nationale soient divulgués à l'appelant, la Cour doit alors attendre la décision du juge désigné par le juge en chef quant à la validité de l'objection visant la «sécurité nationale». La décision rendue par le juge désigné peut être portée en appel devant la Cour fédérale d'appel et les juges de cette cour peuvent alors examiner les documents en question. Ironiquement, cependant, s'il n'y a pas d'appel, la Cour d'appel ne peut pas examiner les documents.

On a voulu, de la sorte, mieux protéger les droits des personnes participant à une instance criminelle devant les tribunaux. Toutefois, la procédure a causé certains problèmes après la création du Comité de surveillance en juillet 1984.

L'article 38 prévoit maintenant une procédure par laquelle une objection écrite ou verbale à la divulgation de renseignements susceptibles de porter préjudice à la sécurité nationale peut être portée en appel devant le juge en chef de la Cour fédérale ou tout autre juge désigné par lui ou elle. En d'autres termes, l'examen des renseignements en question ne peut être fait que par une personne bien précise ou encore par la personne désignée par celle-ci, et doit s'effectuer à huis clos et dans la région de la capitale nationale.

Jusqu'à ce que la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifiée, au début des années 1980, le solliciteur général pouvait signer un certificat attestant que la divulgation de certains renseignements nuirait à la sécurité nationale. L'instrument était sans appel et ne pouvait être contesté devant aucun tribunal.

## La Loi sur la preuve au Canada — II

19. Conséquemment, nous recommandons que l'article 486 du *Code criminel*, soit modifié afin
- a) d'ajouter la phrase «menaces envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*», afin que le juge puisse avoir le pouvoir d'exclure le public de la salle d'audience durant les parties d'un procès qui pourraient vraisemblablement porter sur des questions d'intérêt national; et
  - b) de permettre au juge d'exclure le défendeur et son avocat ainsi que le public de la salle d'audience lorsque des questions d'intérêt national sont soulevées.

Dans notre rapport annuel de 1986-1987 (page 30), nous faisons remarquer que l'article 486 du *Code criminel* prévoyait que le public peut être exclu de la salle d'audience pour divers motifs, qui sont énoncés.

Témoignant le 20 novembre 1986 devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, le président répondit à une question concernant l'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*, lequel prévoit que, dans les instances criminelles, un membre du SCRS peut s'opposer à la divulgation de renseignements devant le tribunal. Cette disposition a été très critiquée et M. Atkey a déclaré «qu'à l'intérieur du Service, on n'était pas très à l'aise avec la formulation et l'application de cet article», et que lui-même y voyait un problème (page 2:16). Il a alors émis l'opinion que c'était là un point sur lequel les autorités devraient s'attarder durant l'examen de la *Loi sur le SCRS*. Il a reconnu que c'était une procédure terriblement incommode ... (et qu'il y avait) risque de préjudice envers l'accusé dans un procès criminel». Cependant, le Comité est bien conscient des raisons pour lesquelles les n'importe quel service de sécurité ferait de son mieux pour tenir secrètes ces sources de renseignements et les «secrètes du métier». Nous sommes d'accord que les renseignements obtenus du SCRS devraient rarement être utilisés comme éléments de preuve lors d'un procès à la Cour. Toutefois, nous devons reconnaître qu'il y aura des exceptions et des procédures devraient être disponibles afin de protéger l'intérêt national au besoin.

### Lois connexes : la Loi sur la preuve au Canada — I

18. Par conséquent, nous recommandons que le Parlement examine s'il serait bon de clarifier la question en ajoutant, au paragraphe 39(2) de la *Loi sur le SCRS*, un alinéa précisant que le Comité est habilité à avoir accès à tous les renseignements en possession du Service, indépendamment de toute enquête entreprise par le commissaire à l'information ou par le commissaire à la protection de la vie privée.

Il se peut que, faisant enquête au sujet d'une plainte déposée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou encore de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'un ou l'autre commissaire entame, avec le Service, des négociations portant peut-être sur les dossiers mêmes que le Comité souhaite examiner dans l'exécution de ses propres responsabilités. Le Comité estime qu'en pareil cas, il ne faut en rien entraver les travaux de l'un ou l'autre commissaire du seul fait que le CSARS fait enquête, ou vice versa. En effet, chaque organisme a des responsabilités conformes dont il doit s'acquitter. Bien que, à notre avis, l'actuelle formulation de la *Loi* assure largement et en toutes circonstances au CSARS l'accès nécessaire aux dossiers voulus, certaines autorités gouvernementales n'en sont pas tout à fait convaincues.

Dans le cours normal des choses, les pouvoirs du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité recouperont presque certainement les pouvoirs détenus par le commissaire à l'information ou par le commissaire à la protection de la vie privée. La chose s'est déjà d'ailleurs produite dans le cas du second.

### Accès à l'information et protection de la vie privée

17. Par conséquent, nous recommandons que le paragraphe 52(2) de la *Loi* soit modifiée de façon que les décisions rendues par le Comité concernant les habilitations de sécurité soient sans appel et exécutoires pour l'administrateur général.

s'adresser au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Nous en déduisons que, de toute évidence, le Comité est bel et bien habilité à rendre des décisions.

sans que l'intéressé n'ait automatiquement le droit d'exiger que le Comité de surveillance fasse enquête sur son cas.

Souvent, l'habilitation de sécurité est totalement refusée, à quelque niveau que ce soit, mais dans certains cas, des personnes qui auraient besoin d'une cote TRÈS SECRET ne reçoivent que la cote SECRET ou CONFIDENTIEL, ce qui a habituellement sur l'emploi de l'intéressé le même effet que le refus catégorique de n'importe quel niveau d'habilitation de sécurité aurait eu.

Les modifications que nous proposons donneraient à tout citoyen canadien ou immigrant reçu le droit d'exiger une enquête du Comité de surveillance au niveau requis.

16. *Nous recommandons* que les paragraphes 42(1) et (2) soient abrogés et remplacés par la disposition suivante :

«42.(1) Lorsqu'une habilitation de sécurité exigée, pour n'importe quel motif, par le gouvernement du Canada est refusée à quelqu'un ou lui est accordée à un niveau inférieur au niveau nécessaire ou qu'elle est ramenée à un niveau inférieur au niveau nécessaire, l'administrateur général ou la personne qui a pris cette décision doit, dans les dix jours suivant la prise de la décision, envoyer à l'intéressé un avis l'informant qu'une habilitation de sécurité du niveau requis lui a été refusée et qu'il a le droit, en vertu du présent article, d'en appeler de cette décision auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.»

Il faudrait apporter quelques modifications corrélatives au reste de l'article 42.

### Effet des recommandations du Comité relativement aux plaintes dont il est saisi

Actuellement, la Cour fédérale du Canada est à nouveau saisie de la cause *Thomson*, la cour d'appel et la division de première instance ne s'entendent pas sur la question de savoir si les recommandations du Comité concernant l'habilitation de sécurité sont exécutoires pour l'administrateur général. Indépendamment de la décision que prendra éventuellement le tribunal, le Parlement pourrait vouloir clarifier son intention à l'occasion de l'examen de la Loi sur le SCRS après cinq ans d'expérience.

Nous faisons remarquer, en passant, que dans l'*ASIO Act* de l'Australie, les «conclusions» du tribunal d'appel en matière de sécurité ont préséance sur la décision originelle concernant l'habilitation de sécurité (article 61).

Nous estimons que le Parlement n'irait nullement à l'encontre de la responsabilité ministérielle s'il décidait d'habiliter le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à trancher les cas où il n'est pas d'accord avec la décision d'un administrateur général de refuser une habilitation de sécurité. Les décisions qui déterminent en fait si l'intéressé pourra travailler dans le domaine qu'il a choisi, ont des répercussions directes sur ses droits. Obtenir gain de cause auprès d'un tribunal neutre comme le CSARS pour apprendre ensuite que son habilitation de sécurité continue à être refusée par un administrateur général qui a toute latitude pour cela, doit être profondément décourageant.

Finalement, la Politique et procédures de sécurité du gouvernement qui date de juin 1986 précise que tous les fonctionnaires à qui une habilitation de sécurité a été refusée peuvent



## Habilitations de sécurité

Sans habilitation de sécurité, toute personne perd des chances d'emploi tant dans le secteur public que dans le secteur privé. La *Loi sur le SCRS* n'autorise l'intéressé à présenter une plainte au Comité (article 42) que dans certains cas.

Premièrement, il faut que l'intéressé ait fait l'objet d'une décision de renvoi, de rétrogradation, de mutation ou d'opposition à un engagement, avancement ou mutation ou encore à un contrat de fournitures ou de services à l'État du seul fait de n'avoir pas obtenu l'habilitation de sécurité nécessaire. Comme nous le disions dans notre rapport annuel de 1987-1988 (page 60), l'article est actuellement formulé de façon telle que si quelqu'un est écarté d'un emploi ou alors congédié par un entrepreneur fédéral pour supprimer un obstacle à l'obtention d'un marché avec l'État, cette personne n'a pas de véritable recours. En outre, si l'intéressé n'a pas l'habilitation de sécurité nécessaire pour avoir accès à certaines installations fédérales, par exemple un aéroport, il ne lui est pas possible d'avoir l'emploi désiré et dans ce cas, elle n'a pas non plus de recours auprès du Comité.

Deuxièmement, la décision de refuser une habilitation de sécurité doit venir de «l'administrateur général». Troisièmement, le droit de porter plainte lui-même repose sur le «refus» de quelque chose. Or, le terme peut s'interpréter d'une façon étroite au point que seul un refus catégorique pourra donner à l'intéressé le droit de porter plainte en vertu de la Loi. Mais, qu'arrive-t-il si les autorités font traîner les choses en longueur sans jamais opposer de refus formel? Actuellement, l'intéressé peut s'adresser au Comité de surveillance en vertu de l'article 41, mais la Loi devrait peut-être prévoir une meilleure protection contre les retards déraisonnables dans la prise d'une décision.

Quatrièmement, la perte d'une occasion d'emploi doit être attribuable, aux termes de la Loi, à «la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité». Qu'arrive-t-il cependant si l'employeur peut affirmer de bonne foi qu'il y avait d'autres motifs, bien que tout à fait mineurs? L'argument a été présenté dans deux contestations au moins qui ont été faites relativement à la compétence du Comité de faire enquête au sujet d'une plainte.

Nous estimons que toute personne à qui une habilitation de sécurité est refusée devrait avoir le droit de porter plainte auprès du Comité de surveillance. Il ne devrait pas y avoir de catégories de Canadiens ou d'immigrants reçus qui, pour une même raison, ont le droit de porter plainte auprès du Comité tandis que d'autres n'ont pas ce droit. Dans le monde d'aujourd'hui, ne pas avoir son habilitation de sécurité se répercute immédiatement sur l'emploi et, à long terme, affecte les chances d'emploi.

Quoi qu'il en soit, outre les répercussions sérieuses qu'un refus d'habilitation de sécurité a sur les chances d'emploi, la loyauté d'un citoyen canadien ou d'un immigrant reçu ne devrait jamais être remise en cause au point qu'une habilitation de sécurité lui soit refusée

*alléguée, ou déclarations faites au comité de surveillance par toute autre personne.*

prises de sortir de la salle d'audience pendant que le Comité entend la preuve. La façon de procéder du Comité a fait l'objet de plusieurs contestations devant la Cour fédérale mais, jusqu'ici, aucune n'a eu de succès et les règles de procédure du Comité ainsi que les pratiques qui en découlent ont passé le test lorsque comparées à la *Charte des droits et libertés* ainsi qu'aux exigences d'une procédure équitable. De toute évidence, le Comité serait tenu de se plier au jugement que la Cour pourrait éventuellement rendre.

En cours d'audience, le membre du Comité qui entend le cas peut, à sa discrétion, décider de faire sortir une partie de la salle pendant que l'autre témoigne. Le Comité rappelle alors la partie exclue (habituellement le plaignant) et son avocat et leur expose les grandes lignes de la preuve qui vient d'être présentée, sans rien divulguer de ce qui peut avoir trait à l'intérêt national. Les deux personnes peuvent alors poser des questions et, lorsque c'est possible, contre-interroger le témoin à partir du résumé qui vient de leur être fait.

Nous estimons que la procédure établie par le Comité permet à l'avocat de jouer un rôle passablement équitable et efficace. Pendant que les parties exclues sont en-dehors de la salle d'audience, l'avocat du Comité, qui a reçu des instructions expressément en ce sens, pose aux témoins du Service les questions que leur poserait normalement l'avocat du plaignant et les contre-interroge avec un zèle égal. Le résumé qui est ensuite présenté à la partie exclue est habituellement négocié par l'avocat du SCRS et du CSARS, sous la surveillance du membre qui préside l'audience. Habituellement, le plaignant et son avocat en apprennent suffisamment pour être renseignés aussi complètement que possible sur les arguments qui peuvent être invoqués contre le plaignant.

Nous n'avons rencontré qu'un seul problème avec la formulation actuelle de la *Loi* en ce qui concerne les enquêtes. Le paragraphe 48(2) dit en effet ce qui suit :

48.(2) Au cours d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de la présente partie, le plaignant, le directeur et l'administrateur général concerné doivent avoir la possibilité de présenter des observations et des éléments de preuve au Comité de surveillance ainsi que d'être entendus en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat; toutefois nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au Comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.

On a prétendu que, puisque le paragraphe peut s'interpréter comme ne reconnaissant pas le droit d'être présent lors de la présentation des « observations » seulement, cette limite ne s'appliquait pas à la présentation de la preuve ou aux comparutions en personne. Si les tribunaux accueillent cette interprétation, il deviendrait pratiquement impossible au Comité de surveillance de faire enquête relativement à des renseignements classifiés touchant la sécurité nationale.

Nous estimons que la prétention n'est pas bien fondée mais qu'il serait quand même utile de reformuler le paragraphe 48(2) afin d'en bien préciser le sens.

15. *Nous recommandons*, par conséquent, d'ajouter les mots « preuve alléguée, ou déclarations faites » au paragraphe 48(2), de façon qu'il stipule :

...toutefois nul n'a le droit absolu d'être présent durant, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires présentés, *preuve*



Lorsque rendre publics les éléments de preuve sur le point d'être produits pourrait porter atteinte à la sécurité nationale, en révélant peut-être des sources de renseignements qui constitueraient «une menace envers la sécurité du Canada», le plaignant et son avocat sont

exerçant des pouvoirs quasi-judiciaires. qui en résulte souvent ressemblait habituellement à la séance d'un tribunal administratif habilitation de sécurité. Habituellement, le CSARS fait une vaste enquête et l'audience général ou une institution gouvernementale avant d'en venir à la décision de refuser une frappe avec la procédure souvent abrégée qu'utilise, par exemple, un administrateur sauvegarde détaillées que le Comité a établies et diffusées dans le public sont en contraste habilité à établir ces procédures en vertu du paragraphe 39(1) de la Loi. Les mesures de d'emploi de même que pour les affaires d'immigration et de citoyenneté. Le Comité est été établie pour les plaintes relatives au refus d'une habilitation de sécurité pour fin lée pour les enquêtes relativement aux plaintes dont il est saisi. Une procédure distincte a des observations au Comité. En 1985, le Comité a adopté une procédure tout à fait détaillée 48(2) de la Loi ne reconnaît à personne le droit d'être présent lorsque quelqu'un fait La Loi sur le SCRS prévoit que le CSARS doit tenir ses audiences en privé. Le paragraphe

### Audiences à la suite du dépôt d'une plainte

14. Par conséquent, nous recommandons que la Loi sur le SCRS soit modifiée par l'ajout d'un paragraphe (3) à l'article 41 afin de garantir l'anonymat aux employés du SCRS qui portent plainte auprès du CSARS et afin aussi de garantir que, si ces personnes étaient finalement identifiées, elles ne feraient l'objet d'aucune mesure disciplinaire uniquement pour avoir porté plainte.

La Loi sur le SCRS ne protège pas contre les mesures disciplinaires, les employés du Service qui dénonceraient au Comité de surveillance des infractions à la loi. En effet, ces personnes doivent d'abord parler au directeur du Service, qui est, peut-être, précisément la personne à éviter.

Récemment, nombre de gouvernements ont essayé de supprimer les éventuels obstacles que pourraient rencontrer les fonctionnaires désireux de dénoncer les activités qu'ils estiment être menées à mauvais escient. Les États-Unis ont une loi dite «*Whistleblowers' Protection Act*» (Civil Service Reform Act, 1978, 5 U.S.C. s. 7701 et seq.) Une mesure semblable est proposée en Ontario et, au palier fédéral, une mesure de protection du genre a été prévue dans la récente Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE) (Art. 58(4) de cette Loi est le S.C. 1988, c.22). Comme nous l'avons dit dans notre rapport annuel de 1987-1988 (page 63) il y a, au Royaume-Uni, un fonctionnaire spécialement chargé de recevoir les «fuites» provenant de membres du MI-5 qui ne sont pas tenus de s'identifier.

### Dénonciateurs

13. Néanmoins, et pour plus de sûreté, nous recommandons d'ajouter à l'article 38 de la Loi un sous-alinéa précisant que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est habilité à effectuer, en coopération avec le vérificateur général, une vérification financière du Service.

Nous avons reçu, du ministre du solliciteur général, l'assurance que les décisions du Cabinet seront reformulées et transmises au CSARS et que nous les recevrons sous forme de directives ministérielles, instruments qui nous sont automatiquement transmis aux termes du paragraphe 6 (2) de la *Loi sur le SCRS*. Toutefois, nous n'avons aucun moyen de savoir si toutes les décisions seront bel et bien transmises, ni si les solliciteurs généraux à venir consentiront au maintien de cette pratique.

Comme nous l'avons dit dans notre rapport annuel de 1987-1988, ceux d'entre nous qui ont déjà fait partie d'un cabinet ne peuvent comprendre pourquoi la Loi empêche le Comité de voir les décisions du Cabinet qui touchent aux opérations du SCRS. A notre avis, les dispositions actuelles créent une suspicion publique inutile.

Nous sommes bien conscients que nous ne devrions pas avoir accès aux dossiers qui révèlent la façon dont le Cabinet a pris ses décisions. Toutefois, les décisions du Cabinet elles-mêmes sont les instruments par lesquels tous les ministères et organismes justifient leurs activités. Il est donc essentiel que le CSARS ait accès aux documents du Cabinet qui concernent le SCRS pour pouvoir véritablement évaluer la mesure dans laquelle celui-ci s'acquitte de ses responsabilités et fonctions. Nous estimons par conséquent que toutes les décisions du Cabinet actuellement en la possession du SCRS et qui ont trait aux responsabilités, fonctions ou ressources du Service devraient nous être accessibles. De même, nous devrions avoir accès à tous les mémoranda au Cabinet préparés par le Service ou qui le concernent. De toute évidence, il serait interdit aux membres du Comité de surveillance de révéler à des tiers parties le contenu des documents confidentiels du Cabinet. Les membres du Comité sont des conseillers privés et ont prêté le même serment que les membres présents et passés du Cabinet.

12. *Nous recommandons* d'abroger le paragraphe 39(3) de la *Loi sur le SCRS* afin de permettre au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité d'avoir accès à tous les renseignements en la possession du Service, indépendamment de leur provenance.

Le Parlement pourrait aussi modifier le paragraphe 31(2) afin de permettre à l'inspecteur général d'avoir accès à tous les renseignements en la possession du Service, y compris les documents confidentiels du Cabinet.

## Contrôle des finances

Au Canada, le vérificateur général a, par le passé, vérifié les comptes du Service de sécurité de la GRC et, puisqu'il lui incombait de vérifier l'utilisation de toutes les sommes provenant du Trésor (Fonds du revenu consolidé), il est tenu de vérifier en même temps les comptes du SCRS. Ses vérificateurs ont tous l'habilitation de sécurité nécessaire pour faire le travail. Maintenant que les recommandations du Comité Osbaldeston ont été mises en oeuvre, nous pensons que le temps est venu de vérifier les comptes du Service. En effet, nous estimons hautement désirable que le Comité joue un certain rôle dans cette vérification, étant donné la compréhension qu'il a des aspects pratiques du mandat du Service.

Aux termes de l'article 38 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité de surveillance n'est pas spécifiquement habilité à évaluer l'administration financière du Service, mais seulement à «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions». Le Comité estime que ce pouvoir est techniquement suffisant pour lui permettre d'évaluer la gestion financière du Service.

## L'Avocat du diable (Amicus Curiae)

Depuis 1987, un avocat du ministère de la Justice relevant du sous-solliciteur général du Canada est chargé de contester, devant le Comité d'examen des demandes de mandat, en tant qu'«avocat du diable».\* Mais cette personne a un mandat plus restreint que nous avions prévu lorsque nous avons recommandé la nomination d'un avocat du diable dans notre rapport de 1986-87 (page 11).

Présentement, l'avocat du diable ne fait que s'assurer que les renseignements dont le SCRS a l'intention d'utiliser pour la demande de mandat soient exacts. Nous nous attendions à quelque'un qui contesterait le besoin d'obtenir un mandat—quelqu'un qui présenterait le cas de la même façon que la cible visée le ferait. (La cible, bien entendu, ne sait pas qu'un mandat est demandé contre elle.)

Nous avons des inquiétudes en ce qui concerne le moment de participation de l'avocat du diable au processus. Comme il fait partie du Comité d'examen des mandats judiciaires, l'avocat du diable peut facilement passer pour un pion et au pire, pour un(e) «vendeur(e)». Nous croyons que l'avocat du diable devrait intervenir devant la Cour fédérale elle-même. Malgré que nous sachions que le système paraît fonctionner bien mieux qu'avant, nous estimons qu'une réforme s'impose pour mieux servir la justice naturelle, tant en apparence qu'en substance.

10. *Nous recommandons* que la Partie II de la *Loi sur le SCRS* soit modifiée par l'ajout d'un article stipulant qu'un «avocat du diable» nommé par la Cour soit présent chaque fois que la Cour fédérale est saisie d'une demande de mandat judiciaire.

11. *De plus, nous recommandons* que, lorsque c'est possible, cet avocat ne soit pas un fonctionnaire mais soit choisi parmi une liste d'avocats de l'extérieur qui ont l'habilitation de sécurité nécessaire.

Le CSARS a lui-même une liste d'avocats remplissant les conditions nécessaires (voir l'Annexe B de ce rapport). Pour éviter tout conflit d'intérêts, ces avocats seraient nommés par ordre alphabétique ou par un quelconque autre procédé faisant appel au hasard. Le nombre total de nouveaux mandats ou de mandats renouvelés chaque année a diminué de façon importante, aussi la méthode que nous proposons ne devrait pas surcharger les ressources.

## Décisions du Cabinet

L'impossibilité dans laquelle nous sommes d'examiner les décisions du Cabinet qui touchent au SCRS s'est avérée un problème dans un cas — dont nous sommes au courant. Durant la période 1988-89, on nous a refusé l'accès au Plan opérationnel pluriannuel, (POP) du SCRS parce que ce document est préparé pour le Conseil du Trésor, un comité du Cabinet. Dans ce cas nous avons fait un compromis : bien que nous n'ayons pas vu le document lui-même, nous avons eu les renseignements qu'il contenait.

\* L'«avocat du diable» est un avocat chargé de contester un point de vue, avec lequel il ou elle est ou n'est peut-être pas d'accord personnellement, afin que tous les aspects de la question soient considérés.



Aux termes de la *Loi sur les secrets officiels*, chaque mandat n'autorisait l'emploi que d'une seule technique secrète contre une seule cible, tandis qu'aux termes de la *Loi sur le SCRS*, un mandat peut autoriser l'utilisation de nombreuses techniques contre de nombreuses cibles. Nous ne pensons pas qu'il soit bien utile d'avoir des statistiques générales sur le nombre de mandats décernés en vertu de la présente Loi. Les graves préoccupations que nous inspire la protection du droit à la vie privée garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés* nous portent à formuler la recommandation qui suit.

6. *Nous recommandons* que la *Loi* soit modifiée de façon à préciser clairement que le CSARS a la responsabilité de réunir et d'analyser les statistiques concernant les mandats et que le CSARS est tenu de publier chaque année des statistiques concernant le nombre de citoyens canadiens ou d'immigrants reçus qui ont fait l'objet, de la part du Service, d'une surveillance autorisée par mandats judiciaires.

A plusieurs reprises déjà, nous avons parlé du problème des mandats d'urgence (rapport annuel de 1985-1986, page 54; rapport annuel de 1986-1987, page 14; rapport annuel de 1987-1988, page 61). La procédure complexe actuellement en vigueur est une sauvegarde importante, mais nous pensons que, dans certains cas d'urgence, suivre la procédure habituelle pourrait être trop long. Du temps de la *Loi sur les secrets officiels*, on pouvait obtenir un mandat en trois heures environ.

7. *Nous recommandons* que l'article 21 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié de façon à permettre au directeur du Service d'émettre, avec l'accord du solliciteur général dans chaque cas, un mandat à court terme, non renouvelable, qui devrait être appuyé, dans les 96 heures, d'une demande à la Cour fédérale. Il devrait également être précisé que le CSARS doit être avisé, dans la semaine qui suit, du dépôt d'une demande.

Relativement aux mandats toujours, nous avons également soulevé la question des communications entre un avocat et son client (rapport annuel de 1986-1987, pages 22-23; rapport annuel de 1987-1988, page 62). Ces communications sont protégées par les conditions des mandats en interdisant l'interception de ces communications à l'étude ou à la résidence de l'avocat ou à tout autre endroit où un avocat rencontre habituellement ses clients. De plus, l'interception des appels entre une cible et son avocat est restreinte aux seuls appels dont le directeur du Service ou un directeur général régional ont déterminé qu'ils avaient rapport à la menace énoncée dans le mandat.

Nous sommes heureux que de telles conditions soient habituellement comprises dans les mandats, mais nous préférons que ces sauvegardes figurent dans la loi même. Le *Code criminel* protège explicitement, par exemple, les communications entre un avocat et son client. Évidemment, nous nous rendons compte qu'il peut y avoir des avocats parmi les terroristes ou les groupes dont les activités menacent la sécurité du Canada. Ce qui nous intéresse, c'est de protéger le genre de communications qui sont effectivement des communications entre avocats et clients. Notre proposition ne concerne que les communications avec des avocats qui agissent comme conseillers juridiques légitimes.

8. *Nous recommandons* d'ajouter un article à la Partie II de la *Loi sur le SCRS* afin de protéger les communications entre un avocat et son client.

9. De plus, nous recommandons d'ajouter un autre article à la Partie II de la *Loi sur le SCRS* où seraient énumérées les limites aux mandats dont la Cour fédérale tiendra

compte.

4. Pour plus de certitude, nous recommandons que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée expressément pour permettre la rotation, dans le SCRS, de fonctionnaires et d'autres personnes ayant des compétences particulières, sous réserve des dispositions tendant à sauvegarder l'identité des personnes qui s'occupent des activités secrètes du Service.

## Procédures applicables aux griefs

Aux termes de la *Loi sur le SCRS*, le CSARS ne peut pas s'occuper des plaintes visées par la procédure de grief énoncée dans la *Loi* ou encore dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. La *Loi sur le SCRS* prévoit que certaines plaintes peuvent être entendues par la Commission des relations de travail de la Fonction publique lorsque, par exemple, il s'agit de questions salariales et autres questions du genre qui ne présentent pas grand intérêt pour le CSARS ou à l'égard desquelles il n'a pas de compétence particulière. Toutefois, dans bien d'autres cas, le CSARS pourrait avoir un intérêt vital à la chose, par exemple, si un membre du Service faisait un grief après avoir été accusé d'insubordination pour avoir manifesté fortement sa désapprobation de la façon dont le Service mettait en oeuvre une directive ministérielle touchant un secteur délicat.

5. Par conséquent, nous recommandons que le SCRS soit obligé d'informer suffisamment à l'avance le CSARS de toute audience portant sur un grief et tenue conformément au paragraphe 8 (3) de la *Loi sur le SCRS*.

Le CSARS devrait avoir droit à une séance préalable d'information donnée par le SCRS et il devrait avoir le droit aussi d'assister aux audiences sur le grief. De cette façon, le CSARS serait plus en mesure de déterminer si le problème de relations de travail qui fait l'objet du grief justifie une enquête indépendante dans le cadre des responsabilités propres au CSARS.

## Mandats judiciaires

La *Loi sur le SCRS* n'accorde aucune responsabilité précise au CSARS en ce qui a trait aux mandats. Cependant, nous avons signalé des mandats conformément à la fonction générale que nous avons qui consiste à dénoncer tout «usage déraisonnable ou inutile que le Service ferait de ses pouvoirs» (article 40) et à notre responsabilité de «réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service» (sous-aligné 38 a) (vii)).

Dans son témoignage devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, le 20 novembre 1986, M. Atkey fit remarquer que, depuis l'adoption de la *Loi sur le SCRS*, on avait moins de statistiques concernant les mandats que du temps de la *Loi sur les secrets officiels*. Il exprima l'avis que les parlementaires avaient le droit d'être mieux renseignés sur cet aspect. Un autre membre du comité, Jean Jacques Blais, fit remarquer que, puisque c'était le rôle du comité d'examiner les affidavits à l'appui d'un mandat et de vérifier leur justification, le CSARS serait en mesure, finalement, de donner aux Canadiens l'assurance générale que la *Loi* est bel et bien respectée. Nous avons, dans nos trois rapports annuels les plus récents (1985-1986, pages 22-23; 1986-1987, page 13 et 1987-1988, pages 22 et 64), exprimé nos préoccupations à cet égard.



pourraient se produire soit au Canada, soit à l'étranger (par exemple une menace envers un proche demeuré dans la mère-patrie).

Nous insistons catégoriquement qu'il faut conserver le passage «activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» pour limiter cet aspect du mandat du Service de même que la définition en général de ce que sont les «menaces envers la sécurité du Canada».

3. *Nous recommandons également* de définir aussi précisément que possible, dans la *Loi sur le SCRS* modifiée, l'expression «préjudiciables à ses intérêts».

Rédiger des définitions juridiques est compliqué, aussi n'essaierons-nous pas de suggérer une définition précise de l'expression «préjudiciables à ses intérêts». Nous nous contenterons simplement de suggérer des formules qui pourront servir de base aux personnes représentant tous les points de vue lors des prochaines audiences parlementaires.

«préjudiciables à ses intérêts» s'applique aux activités dirigées par l'étranger et/ou sont subreptices ou trompeuses, visant à :

- a) porter atteinte à la souveraineté ou l'intégrité territoriale du Canada,
- b) affaiblir les défenses militaires du Canada,
- c) nuire aux relations internationales du Canada avec un pays ou une organisation,
- d) risquer sérieusement la vie, santé ou sécurité des canadiens,
- e) obtenir, illégalement ou sans l'autorisation voulue, des renseignements ou des choses classifiées par le gouvernement du Canada dans l'intérêt national, et
- f) suborner, contraindre ou corrompre des Canadiens relativement à des activités visées aux alinéas a), b), c), d) ou e).

### Mettre fin à l'isolement

Nous avons noté que le Groupe consultatif indépendant (Comité Osbaldeston) qui a enquêté sur le Service en 1987 a recommandé que «le plan de carrière du personnel du SCRS permette d'évoluer tant à l'intérieur de l'ensemble de l'organisation du renseignement de sécurité que dans la fonction publique en général» (page 20).

Nous estimons que la Direction de l'analyse et de la production, en particulier, aurait grand avantage à ce que des fonctionnaires venus d'autres secteurs de la fonction publique, des universitaires ou encore d'autres personnes ayant des compétences particulières puissent venir y travailler. De leur côté, les analystes et évaluateurs du SCRS ont avantage à pouvoir travailler dans des agences gouvernementales connexes ou encore dans des universités.

Nous nous rendons bien compte qu'il en coûterait quelque chose pour assurer le grand nombre d'habilitations de sécurité nécessaires à toutes les personnes qui passeraient dans le Service, mais nous estimons que les avantages l'emporteraient de loin sur les coûts. Le SCRS croit avoir déjà les moyens d'établir des échanges de personnel avec la Fonction publique.

sens que la personne qui se livre à des activités trompeuses sait que ce qu'elle dit ou fait est faux et qu'elle cherche délibérément à tromper par ce moyen. Si une puissance étrangère devait s'ingérer «subrepticement» ou «trompeusement» dans les affaires intérieures du Canada, cette ingérence pourrait bien équivaut à de l'espionnage. Le Service doit alors disposer de tous les moyens nécessaires pour contre ce genre d'ingérence dans nos affaires intérieures.

*Activités préjudiciables aux intérêts du Canada.* Le passage le plus discuté de l'alinéa 2 b) est l'expression «préjudiciables à ses intérêts» qui ne se retrouve dans une aucune autre mesure législative du Canada. Le critère ici est presque tout à fait subjectif car la *Loi* ne dit pas comment établir ce qui est «préjudiciable». Bien qu'on trouve souvent dans les lois canadiennes des expressions comme «l'intérêt national» ou encore «l'intérêt public», c'est à dessein que le Parlement se sert de ces formules lorsqu'il souhaite donner la plus grande latitude possible à un décideur. En l'occurrence, le Parlement n'a certainement pas voulu donner une telle latitude à un service de sécurité tenu d'assurer un «juste équilibre» entre la nécessité de recueillir des renseignements et le droit de chacun à sa vie privée. Les récentes discussions qui ont eu lieu d'un bout à l'autre du pays sur le bien-fondé de l'Accord de libre-échange montrent bien que même des citoyens bien intentionnés et patriotes peuvent avoir de grandes divergences de vue sur ce qui est «dans l'intérêt du Canada». Nous proposons donc de définir, dans la *Loi*, la signification de l'expression «préjudiciables à ses intérêts».

*Activités comportant des menaces envers quiconque.* Il y a moins de difficultés avec cette phrase, signifiant comme elle le fait une peur véritable ou la crainte d'une violence physique ou psychologique. Par conséquent, nous suggérons que le mot «menaces» seul soit qualifié par l'adjectif «graves» (activités graves). Le Parlement a pris cette mesure en réponse à des inquiétudes semblables en regard, selon le contexte du mandat intégré à l'alinéa 2 c) relativement à la violence ayant des motifs politiques.

2. *Nous recommandons de supprimer l'alinéa 2 b) de la Loi sur le SCRS et le remplacer par le suivant :*

«les activités dirigées par l'étranger qui touchent directement le Canada ou s'y déroulent, sont subreptices ou trompeuses et sont préjudiciables à ses intérêts ou comportent de graves menaces envers quiconque.»

Bien que cette formulation de l'alinéa 2 b) soit plus étroite, nous estimons qu'elle assurera un mandat suffisant au Service. Elle ne limite pas le Service aux ingérences par des «nations hostiles», ni n'exige que l'ingérence en question se produise au Canada de telle sorte que, par exemple, les activités se déroulant dans nos ambassades à l'étranger seraient couvertes dans la mesure où elles touchent «directement» le Canada. La formulation proposée reconnaît implicitement que des États étrangers peuvent agir par l'entremise d'organisations commerciales ostensiblement légitimes et, par conséquent, le Service ne se trouverait pas limité aux seules actions menées par des gouvernements étrangers.

Les agents «involontaires» d'influence, s'ils existent vraiment, ne pourraient plus être ciblés par le Service selon cet alinéa. Toutefois, les étrangers qui essaieraient de «diriger» une ingérence dans les affaires de notre pays feraient de toute évidence l'objet d'un examen par le Service. L'ajout de l'adjectif «graves» devant le mot menaces limiterait la portée de la définition tout en laissant au Service la latitude nécessaire pour s'occuper des menaces qui

*Activités clandestines ou trompeuses.* Fondamentalement, il est question ici de secret, de cachette ou de menace. La signification du terme «clandestin» n'est pas très précise : il peut y avoir ici un élément de dissimulation ou de «*male fides*» (mauvaise foi), mais d'après certains dictionnaires, il suffit qu'une activité soit «secrète» pour être «clandestine». Pour éviter toute incertitude, nous proposons d'éliminer «clandestin» et de le remplacer par un mot comme «subreptice», qui transmet plus clairement la notion de dissimulation. La signification de «trompeur» est claire : le terme semble sous-entendre la malhonnêteté en ce

*Activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent.* Actuellement, que ces activités se déroulent au Canada, soient dirigées à partir du Canada ou encore qu'elles se déroulent ou soient dirigées à l'extérieur du Canada, il suffit simplement, pour le Service, qu'elles «touchent» le Canada pour répondre au second critère énoncé à l'alinéa 2 b). La Loi ne dit pas dans quelle mesure une activité en particulier doit «toucher» le Canada pour pouvoir relever de la compétence du Service. Du moment qu'il est possible d'établir «un lien raisonnable» entre l'activité en question et le Canada ou ses intérêts, il ne devient que trop facile de satisfaire à cette condition.

*Activités influencées par l'étranger.* La phrase «influencées par l'étranger» pourrait venir de groupements d'intérêts étrangers, d'organisations politiques, de particuliers, d'associations et de sociétés étrangères : en effet, on pourrait à bon droit dire que tous sont «étrangers» du simple fait qu'ils ne soient pas canadiens. On a utilisé ici le verbe «influencer» plutôt que le verbe «diriger», de portée plus étroite, employé dans les directives du Cabinet définissant le mandat du Service de sécurité de la GRC.

Ces critères sont cumulatifs : tous les critères du groupe A ou du groupe B doivent être présents pour que le Service puisse agir. Bien qu'il soit exprimé de façon négative, il existe également un dernier critère. Tout comme pour les alinéas 2 a), c) et d), le Service peut s'impliquer dans les «activités influencées par l'étranger» comprenant des «activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» seulement si elles ont un lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d). Les critères essentiels énumérés plus haut pour définir le mandat du Service sont des plus ambigus. Ils ne figurent pas dans d'autres lois canadiennes et leur présence dans l'*ASIO Act* de l'Australie a également donné lieu à une controverse considérable. La grande expérience que nous avons de l'application de l'alinéa 2 b) nous a amenés à la conclusion que cette disposition devrait être révisée. Nous allons passer en revue, dans l'ordre, les critères essentiels énoncés plus haut.

- être influencées par l'étranger;
- toucher le Canada ou s'y dérouler;
- être préjudiciables aux intérêts du Canada; et
- comporter des menaces envers quiconque.

#### Groupe B

- toucher le Canada ou s'y dérouler;
- être clandestines ou trompeuses, et
- être préjudiciables aux intérêts du Canada; ou



• être influencées par l'étranger;

#### Groupe A

Pour que des activités répondent à cette définition, il faut d'abord qu'elles répondent à des critères essentiels, dont quatre dans le groupe A et le groupe B. Elles doivent :

les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque.

L'alinéa 2 b) de la *Loi sur le SCRS* se lit comme suit :

#### Menaces envers la sécurité du Canada : alinéa 2 b) (Activités influencées par l'étranger)

1. *Nous recommandons*, par conséquent, d'abroger les alinéas 2 d) et 21(5) a).

e) La disposition sur l'antisubversion contenue dans la *Loi sur le SCRS* a probablement été critiquée plus que n'importe quelle autre.

d) Nous faisons remarquer que, l'an dernier, aucun groupe n'a fait l'objet d'une enquête seulement en vertu de l'alinéa 2 d) de la *Loi* (rapport annuel 1987-1988, page 16).

c) En 1987, le solliciteur général a annoncé que la Direction de l'antisubversion serait dissoute et que les dossiers qu'on déciderait de conserver seraient transférés aux directions opérationnelles du Service qui s'occupaient des préoccupations exprimées à l'alinéa 2 b).

b) Dans notre rapport annuel de 1986-1987 (page 40), nous avions déjà dit que dans le domaine de l'antisubversion, une influence étrangère induit la possibilité de violence pour des motifs politiques sont les critères les plus souvent invoqués. Cependant, d'autres alinéas de l'article 2 sont conçus pour répondre à ces inquiétudes.

a) L'actuelle *Loi sur le SCRS* fait déjà la distinction entre l'alinéa 2 d) et d'autres activités menées en vertu de l'alinéa 2 d). La *Loi* reconnaît déjà que des restrictions particulières sont nécessaires pour les mandats judiciaires en vertu de cette disposition (paragraphe 21(5) a)). Par conséquent, la *Loi* reconnaît déjà que des restrictions particulières sont nécessaires pour les aspects du mandat en établissant un délai maximum de 60 jours pour l'obtention d'un mandat judiciaire en vertu de cette disposition (paragraphe 21(5) a)). Par conséquent, la *Loi* reconnaît déjà que des restrictions particulières sont nécessaires pour les activités menées en vertu de l'alinéa 2 d).

De plus :

SCRS protègent suffisamment la sécurité du Canada. rité de la nation, mais nous estimons que d'autres dispositions relatives au mandat du n'importe quelle démocratie, des sources internes peuvent effectivement menacer la sécurité de la nation, mais nous estimons que d'autres dispositions relatives au mandat du traité des mandats en vertu de l'alinéa 2 d). Nous nous rendons bien compte que, dans faudrait, pour la corrélation, abolir en même temps l'alinéa 21(5) a) de la *Loi*, lequel venus à la conclusion que cette disposition devrait maintenant être abolie. Evidemment, il En effet, à la lumière de l'expérience acquise avec l'alinéa 2 d) de la *Loi*, nous en sommes estimons que le temps est maintenant venu de réévaluer cet aspect du mandat du SCRS. d'autoriser personnellement toute enquête active dans le domaine de l'antisubversion, nous La Direction en question étant maintenant disparue et le solliciteur général exigeant

## Modification à la Loi

Un comité spécial de la Chambre des communes, comprenant 8 membres sous la présidence de Blaine Thacker, M.P., a maintenant été créé pour revoir la *Loi sur le SCRS* de même que la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Ce nouvel organisme multipartite est doté d'un mandat très complet. Nous espérons pouvoir contribuer à ses travaux dans cette annexe et lorsque nous serons devant ce comité.

Le CSARS est en quelque sorte «l'organe de surveillance» du Parlement et dans cette annexe,\* nous indiquons les dispositions de la *Loi sur le SCRS* qui, à notre avis, devraient être améliorées. Plusieurs de nos suggestions figuraient déjà dans notre rapport annuel de l'an dernier, mais cette année, nous formulons des recommandations précises à l'intention du Parlement.

De façon générale, nous estimons que la *Loi sur le SCRS* a bien rempli son rôle. C'est en vertu de cette loi qu'a été créé, en juillet 1984, le nouvel organisme de renseignements de sécurité qui, à notre avis, comme nous l'avons déjà dit dans notre rapport annuel de 1987-1988, devrait effectivement être :

Un organisme civil dont le mandat est énoncé dans une loi plutôt que dans un décret administratif, et qui est assujéti à un véritable contrôle politique et judiciaire et à un examen indépendant.

Cette définition correspondait exactement à l'objectif visé par la *Loi sur le SCRS*, nous ne formulons les suggestions suivantes que pour améliorer la *Loi*, et non pour la transformer.

### Le mandat du SCRS : s'occuper des «menaces envers la sécurité du Canada»

Tout dans la *Loi sur le SCRS* repose sur la définition de l'expression «menaces envers la sécurité du Canada» figurant à l'article 2. Durant le cours de nos travaux, nous en sommes venus à nous interroger sur la portée et la formulation de cette disposition en particulier.

### Menaces envers la sécurité du Canada : alinéa 2 d) (subversion interne)

Témoignant le 17 décembre 1987 en notre nom devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, le président du CSARS, Ronald G. Atkey précisa que le sol-disant mandat d'antisubversion nommé à l'alinéa 2 d) de la *Loi sur le SCRS* s'appliquait «indépendamment de l'improbabilité (que les activités en question) aboutissent à une révolution violente». Il ajouta que «la plupart des enquêtes effectuées par la Direction de l'antisubversion (d'alors) ont été autorisées soit parce qu'on soupçonnait la participation de services du renseignement d'une puissance étrangère hostile, soit parce qu'on craignait une flambée de violence pour des motifs politiques». En insistant pour que la Direction de l'antisubversion soit dissoute, M. Atkey précisa bien que le problème était une question de proportionnalité.

\* L'essentiel de cette annexe est tiré des *Modifications à la Loi sur le SCRS*, du sommaire des propositions faites au comité spécial et par d'autres personnes qui ont l'intention de contribuer à ses travaux. Nous le reproduisons pour faciliter la lecture du Rapport Annuel.





exécutive qui remplit des fonctions relatives à la recherche et aux plaintes, l'agent administratif, qui est également greffier de nos enquêtes et audiences et le coordonnateur des requêtes présentées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, l'agent des dossiers, le commis aux dossiers et deux secrétaires. Un poste de secrétaire était vacant en fin d'exercice.

A la fin de l'année, nous nous préparons à réorganiser la Direction de la recherche en affectant un agent de recherche principal à chacune des Directions du contre-espionnage et de l'antiterrorisme, les deux relevant directement du secrétaire exécutif. Le répertoire du personnel figurant à l'annexe F est conforme à cette réorganisation.

\* *Dissent and the State*, C.E.S. Franks, ed. (Oxford University Press, 288 pages, 14,95 \$).

Nos effectifs se chiffrent à 13, à la tête desquels se trouve le secrétaire exécutif qui dirige les activités courantes. Nos autres employés comprennent le directeur de la recherche, deux agents et une adjointe de recherche, l'agent principal chargé des plaintes, l'adjointe

Source : Budget des dépenses 1989-1990, partie III, tableau 5

Tableau 4. Budget du CSARS, 1988-1989	
Personnel	640,000 \$
Traitements et salaires	554,000 \$
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	86,000 \$
Biens et services	657,000 \$
Services professionnels et spéciaux	503,000 \$
Autres	154,000 \$
Total des dépenses de fonctionnement	1,297,000 \$
Dépenses de capital	9,000 \$
TOTAL	1,306,000 \$

Notre budget pour 1988-1989 figure au tableau 4.

### Administration

Les actes de la conférence tenue en février 1988 sur le thème «Advocacy, Protest and Dissent» à l'Université Queen's, sous le patronage conjoint du CSARS et du bureau de l'inspecteur général, ont maintenant été publiés\*

En 1988-1989, nous nous sommes aussi engagés à aider au financement de la conférence que l'ACESR doit tenir en septembre 1989 sur l'examen que la Loi doit subir après cinq ans.

Comme quantité d'autres personnes, nous avons vaqué en 1988-1989 aux préparatifs de l'examen que doit subir la loi après cinq ans et qui doit débiter dans la seconde moitié de 1989. Quelques spécialistes et juristes ont accepté notre invitation à participer à titre gracieux à un colloque pour nous aider dans notre réflexion. Leurs noms figurent à l'annexe E. Nous tenons à les remercier publiquement de leur aide, l'ayant déjà fait en privé.

- Saul M. Cherniack a parlé du rôle du CSARS à la conférence annuelle de la Fédération canadienne des droits et libertés à Régina.

Le présent chapitre porte sur les activités qui débordent le cadre principal de notre mandat qui est essentiellement d'assurer une surveillance ainsi que d'examiner et entendre les plaintes. Certaines concernent les affaires courantes ou l'administration interne, d'autres touchent la responsabilité que nous avons, à l'intérieur des limites fixées par les considérations liées à la sécurité nationale, de donner au Parlement et à la population un aperçu des activités de renseignement de sécurité au Canada et de favoriser la tenue d'un débat éclairé sur les questions intéressant ce domaine.

## Présentation de rapports au Parlement

Nous nous sommes présentés devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes le 14 avril 1988, soit au tout début de l'année visée par le présent rapport, pour répondre aux questions sur notre rapport annuel de 1986-1987.

A cause de la campagne électorale tenue à l'automne 1988, notre rapport annuel de 1987-1988 n'a été déposé au Parlement que le 13 décembre 1988, (même s'il était, il va sans dire, entre les mains du solliciteur général le 30 septembre, ainsi que l'exige la *Loi sur le SCRS*). Avec l'expiration de l'exercice 1988-1989, nous devons rencontrer le Comité le 30 mai 1989 pour répondre aux questions sur ce rapport et sur nos prévisions budgétaires pour 1989-1990.

Nous avons aussi organisé des rencontres en mai 1989, avec le président du Comité permanent et les critiques des partis de l'opposition pour discuter des préparatifs de l'examen de la Loi qui doit se faire après cinq ans.

## Rayonnement

Si le Parlement représente notre principal public, nous en avons également d'autres. Grâce à de fréquents contacts avec les médias et dans le cadre de causeries, nous veillons à ce que la *Loi sur le SCRS* et notre rôle soient bien compris. Parmi nos interventions publiques figurent les suivantes :

- Ronald G. Atkey, le président, a pris part aux «Cambridge Lectures» de 1989 tenues sous le patronage de l'Institut canadien d'études juridiques supérieures, traitant des limites que la sécurité nationale peut imposer à la liberté d'expression et à la liberté de presse.

- M. Atkey était membre du comité lorsque Phillip Knightley, auteur du livre intitulé *The Second Oldest Profession* et d'autres ouvrages sur le renseignement de sécurité, était l'invité du Harbournfront Authors Series à Toronto au printemps 1989.

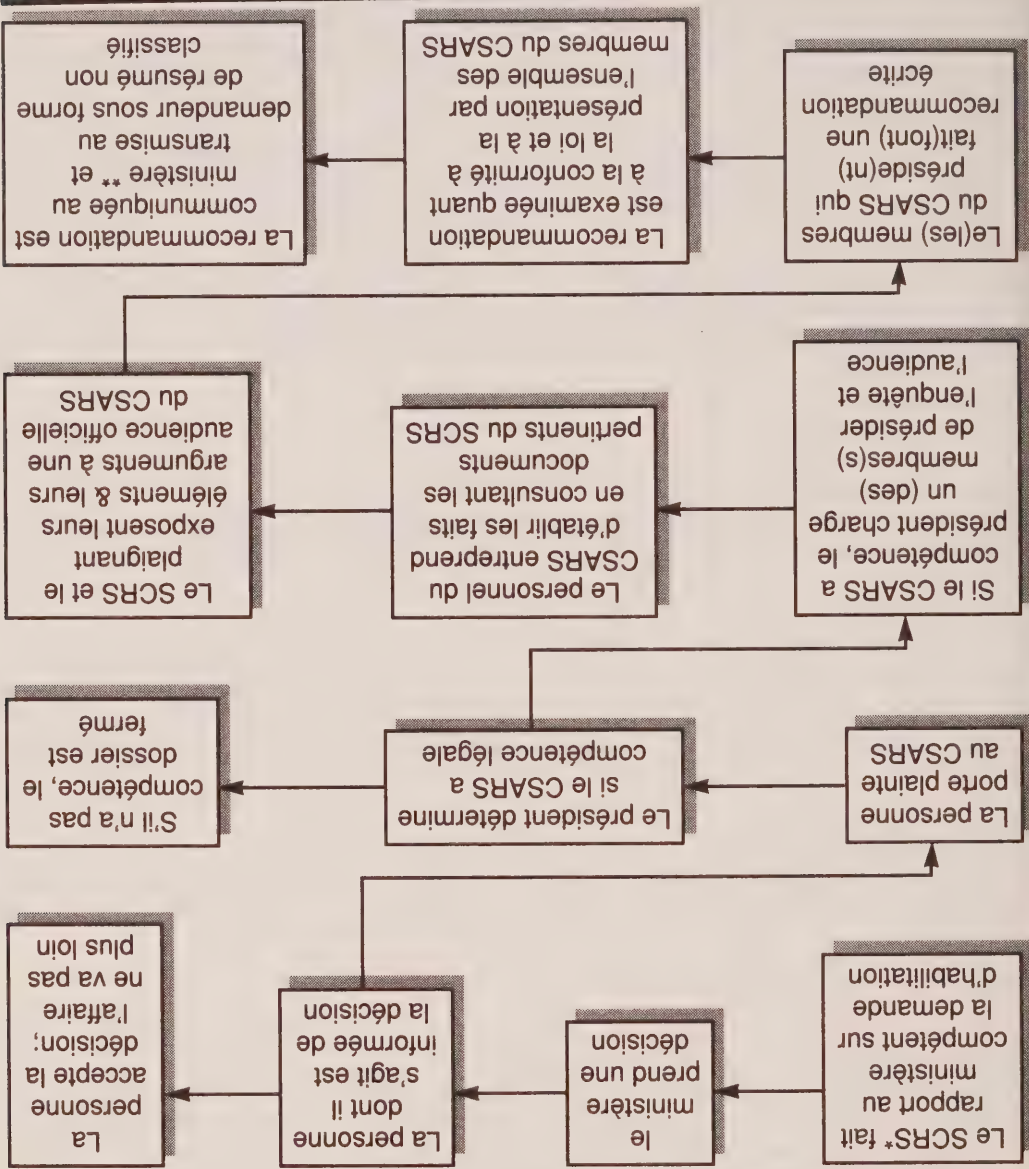
- Jean Jacques Blais a prononcé une causerie intitulée «The Political Accountability of Intelligence Agencies — Canada» à la conférence annuelle de l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement (ACESR) pour 1988.

- Paule Gauthier a prononcé une allocution intitulée «Oversight — the Canadian Experience — à la conférence de la Ditchley Foundation de 1988 en Angleterre; le président, Ronald G. Atkey, a aussi pris part aux discussions lors de cette conférence.





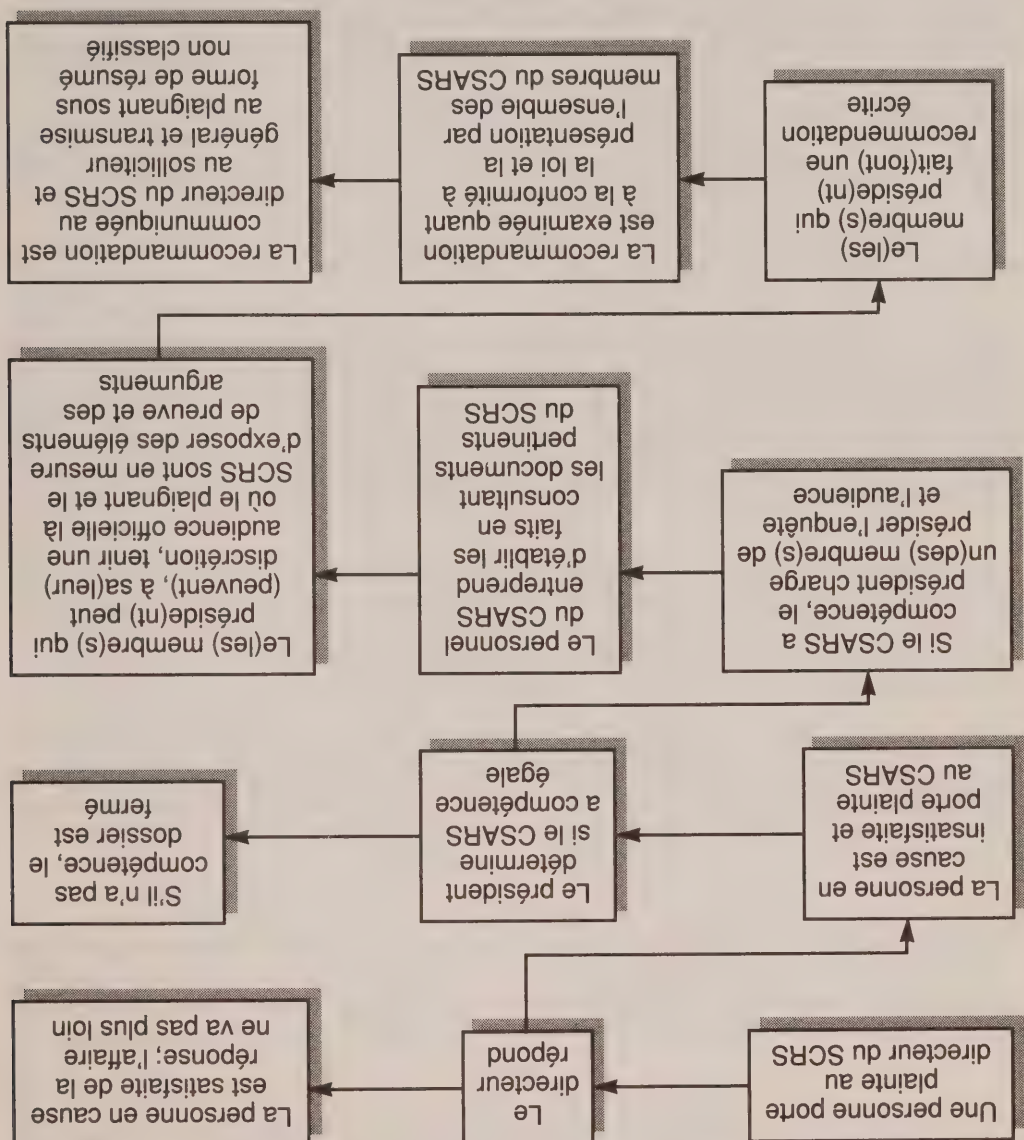
## Charte 2: Processus de traitement des plaintes touchant les habilitations de sécurité



\* Les plaintes touchant le ministre de la Défense nationale et les habilitations de sécurité par la GRC suivent essentiellement le même processus.

\*\* Comme il est mentionné plus haut, la Cour fédérale d'appel est en train d'examiner s'il peut être opposé une fin de non-recevoir aux recommandations du CSARS. Nous recommandons que celles-ci soient exécutées pour les parties.

# Charte 1: Processus de traitement des plaintes portées aux termes de l'article 41 de la Loi sur le SCRS



Les audiences tenues en 1988-1989 nous amènent à manifester de nouveau notre inquiétude quant à la façon dont le ministère de la Défense nationale (MDN) effectue les enquêtes touchant les habilitations de sécurité et donne suite aux plaintes dont nous sommes sa-

sis en cas de refus.

Le MDN est encore trop porté quelquefois à agir sur la foi de déclarations non corroborées et de demi-vérités. Les faits révélés par les enquêtes touchant les habilitations sont souvent présentés sous le pire des jours. Dans un cas, on est allé jusqu'à croire que le plaignant avait voulu soudoyer un sergent en lui demandant s'il n'y aurait pas moyen de faire en sorte que le rapport sur son habilitation de sécurité soit plus à son avantage. Cette hypothèse nous paraît farfelue.

De plus, le Ministère ne semble pas admettre que les gens mûrissent. Nombre de jeunes gens et de jeunes filles trouvent dans les Forces une base solide d'une vie rangée et d'une carrière féconde. Qu'ils se voient refuser une habilitation de sécurité à cause de bêtises de jeunesse est absurde, dans leur cas. Un exemple est donné dans le résumé des plaintes présentée à l'annexe D (n° 4).

Il n'était pas toujours évident à nos audiences que, chez les militaires, «le bien-être des soldats passe en premier», comme le veut l'usage courant. Il est renversant de voir, à nos audiences, un jeune membre des Forces, incapable de se payer un avocat, croiser le fer avec le meilleur plaideur que l'appareil juridique et le service de sécurité de celles-ci peuvent s'offrir.

Depuis 1986, nous exhortons les ministères à faire en sorte que leurs employés disposent d'une aide convenable à nos audiences. Le MDN n'a pas encore agi en ce sens et nous l'exhortons encore une fois à suivre notre conseil. Les conséquences du refus d'une habilitation de sécurité équivalent, dans la majorité des cas, à celles d'une condamnation par un court martial en termes de perspectives d'avenir. C'est la raison pour laquelle nous pensons que le juge-avocat devrait charger un officier d'aider le plaignant, ainsi qu'il est exigé en court martial.



Dans les affaires relatives aux refus d'habilitation de sécurité, les exposés du SCRS à nos audiences ont été bien meilleurs en 1988-89 que par le passé. Le Service associe beaucoup plus son contenu à la préparation de la preuve et de l'argumentation, nous avons ainsi moins de suppositions et d'hypothèses et plus de faits concrets et de raisonnements.

Nous avons trouvé plus facile de nous entendre avec le SCRS au sujet des renseignements pouvant être communiqués aux plaignants. Nous avons pour règle selon les articles 46 et 48 de la *Loi sur le SCRS* de renseigner ces derniers le plus possible sur les preuves dé- nues contre eux pour leur permettre de bien se défendre, mais en même temps pour proté- ger la sécurité nationale. Dans les rapports annuels des années précédentes, nous nous sommes plaints du fait que le SCRS était excessivement secret. Nous ne pouvons garantir que le Comité ne reformulera jamais plus cette plainte. Mais nous tenons à signaler que, en 1988-1989 tout au moins, nous n'avons aucun motif de le faire.

Exposés du SCRS

En 1988-1989, nous avons terminé l'étude de 44 plaintes. De ce nombre, 14 ont fait l'objet de décisions officielles écrites, l'annexe D en donne un résumé. Dans les 30 autres cas, une enquête et une audience en bonne et due forme n'ont pas été nécessaires : ou bien les affai- res soulevées ne relevaient manifestement pas de notre compétence ou la cause des plai- gnants n'était pas fondée sur des faits justifiant la tenue d'une enquête.

\* Le présent tableau couvre la période allant jusqu'à la fin de juin 1989.

Tableau 3. Bilan des plaintes, 1988-1989*					
	Nouvelles plaintes	Reportées de 1987-1988	Réglées en 1988-1989	Reportées à 1989-1990	
Habilitations	11	1	6	6	de sécurité SCRS MDN Citoyenneté Immigration Article 41
de sécurité	2	0	0	2	
SCRS	9	1	6	4	
MDN	0	4	1	3	
Citoyenneté	0	4	3	1	
Immigration	44	4	34	14	
Article 41	55	13	44	24	Total

## 8. PLAINTES

Les six derniers chapitres portent sur nos activités en matière de surveillance. Or, nous avons aussi pour tâche d'entendre les plaintes et de faire enquête à leur égard, tâche vers laquelle nous allons maintenant nous tourner. Les plaintes peuvent se ranger en deux catégories. Il y a, en premier lieu, celles qui découlent du refus d'une habilitation de sécurité. Cette catégorie comprend les plaintes formulées au sujet d'emplois et de contrats fédéraux aux termes de l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*, de l'immigration aux termes des articles 39 et 81 de la *Loi de 1976 sur l'immigration* et de demandes de citoyenneté conformément à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*. En second lieu, il y a les plaintes que n'importe qui peut porter aux termes de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* «contre des activités du Service», sauf celles qui constituent un grief susceptible d'être réglé en suivant la procédure prévue à cette fin.

Nous donnons un bref aperçu du processus de traitement qui s'applique dans le cas d'une plainte au sujet du refus d'une habilitation de sécurité à la charte 1 (page 50) et de celui qui vaut pour une plainte portée aux termes de l'article 41, à la charte 2 (page 51). Il existe des différences importantes entre les deux. Si nous tenons invariablement une audience en bonne et due forme sur une plainte visant l'habilitation de sécurité, nous nous abstenons souvent de le faire dans le cas d'une plainte portée aux termes de l'article 41, quand les faits se dégagent clairement des entretiens tenus avec les intéressés et des documents pertinents. De plus, l'auteur de la plainte ne peut pas s'adresser à nous aux termes de l'article 41 s'il n'a pas d'abord saisi le directeur du Service de l'affaire dont il s'agit.

Les ministères peuvent-ils opposer une fin de non-recevoir à une recommandation du SCARS au sujet d'une habilitation de sécurité aux termes de l'article 42? La question se pose toujours, l'affaire Thompson étant encore devant la Cour fédérale d'appel. Nous sommes d'avis que la *Loi sur le SCRS* devrait être modifiée pour que les recommandations du SCARS aient force exécutoire pour les parties. Nous estimons aussi que, là où des droits importants sont en jeu, les recommandations du SCARS touchant des plaintes portées aux termes de l'article 41 devraient faire l'objet d'un examen de la part de la Cour fédérale d'appel. Ces points sont tous deux examinés à l'annexe A.

### Plaintes reçues en 1988-1989

Nous avons reçu 55 nouvelles plaintes en 1988-1989, par rapport à 38 l'année précédente. S'il n'y a eu aucun rapport visant la citoyenneté et l'immigration alors qu'il y en avait eu un et deux, respectivement, en 1987-1988, les plaintes portées aux termes de l'article 41 ont connu une hausse sensible, passant de 34 à 44 de même que celles découlant de refus d'habilitation de sécurité qui sont passées de 1 à 11 en 1987-1988.

Neuf des nouvelles plaintes découlant de refus d'une habilitation de sécurité proviennent du ministère de la Défense nationale. Une forte proportion des nouvelles plaintes formulées aux termes de l'article 41 visent le retard — de six à douze mois dans bien des cas, parfois plus — dans le traitement des demandes d'immigration et de citoyenneté. Dans la plupart des cas, le retard n'est pas imputable au SCRS, d'autant plus que le rôle de celui-ci dans l'examen de ces demandes est minime. Nous n'avons pas trouvé inacceptable, non plus, le retard apporté par le Service à faire les vérifications de sécurité touchant les gens qui entrent au Canada, quoique, comme nous le mentionnons au chapitre 3, il ne soit pas maître de la situation quand des vérifications s'imposent auprès de services étrangers.

du Comité Interministériel de la sécurité et du renseignement. Le CCS a chargé un groupe de travail de rédiger des normes relatives aux personnes qui devraient subir les tests et la protection à offrir sur le plan des droits de la personne.

En attendant, il a été décidé au niveau le plus élevé de fonctionnaires que le programme du polygraphe du SCRS doit être maintenu à titre de projet pilote. On s'était servi de cette même expression il y a deux ans : on nous avait dit, en effet, que ce programme était un «projet pilote». L'absence de garantie quant à l'objectivité de ce projet et de méthode d'évaluation des résultats nous avait alors amené à conclure que le SCRS essayait tout bonnement de déguiser son programme courant en expérience. Cette fois-ci, le Service semble décider à sérieusement recueillir et évaluer des données. Il parle de retenir les services d'un conseiller de l'extérieur, pour soumettre un rapport l'année prochaine. Ce conseiller indépendant aiderait à convaincre du sérieux et de l'objectivité de l'étude.

En attendant, nous nous en tenons à la recommandation que nous avons faite dans notre rapport annuel de 1985-1986 et que nous n'avons pas cessé de réitérer depuis : «nous préconisons l'arrêt immédiat des tests effectués avec le polygraphe, tant que ceux-ci n'auront pas fait l'objet d'une étude approfondie et objective et tant que le solliciteur général et le gouvernement n'auront pas été en mesure de décider si l'utilisation de pareilles méthodes est compatible avec les valeurs d'une société libre et démocratique».

## Locaux

Lorsque le SCRS aura, à la fin de 1988-1989, déménagé ses bureaux de la région de Montréal dans des locaux bien à lui, séparés de ceux de la GRC, la préséance va être donnée à la construction d'un immeuble convenable pour l'administration centrale à Ottawa. Cinq ans après la création du Service, ses employés sont toujours éparpillés dans un certain nombre d'édifices à Ottawa, ce qui n'est pas sans aggraver les problèmes auxquels toute organisation fait face même dans les conditions les meilleures sur le plan des communications internes. On nous informe qu'un site a été choisi ainsi que les architectes, et que des fonds ont été alloués à ce projet. Nous exhortons le gouvernement à procéder le plus vite possible à la construction d'un bon immeuble utilitaire.

## Relations publiques

Nous pensons que, tout compte fait, le SCRS mérite le respect des Canadiens pour l'important travail qu'il fait. Nous avons bien des fois commenté l'épineux problème auquel fait face le SCRS au chapitre des relations publiques, puisqu'il lui est impossible, pour des raisons de sécurité nationale, de parler beaucoup de ses succès et que, au moindre faux pas, il est soumis à un barrage de critiques tant officielles (comme les nôtres) que non

officielles. Aussi, sommes-nous heureux de constater que le directeur du SCRS a décidé de se manifester davantage en rencontrant la rédaction des grands journaux et de paraître en public. Plus le SCRS sera connu, plus il va gagner le respect qu'il doit avoir pour recruter les meilleurs candidats et jouir de la coopération des Canadiens dans son travail important.



1988, atteignant 430, tandis que le pourcentage d'enquêteurs bilingues dans la région d'Ottawa est passé de 33 à 42 p. 100 dans le même temps. De plus, on a adopté un plan qui devait permettre au bureau de la région d'Ottawa de fonctionner pleinement dans les deux langues d'ici trois ans.

C'est bon signe que le Commissaire n'ait reçu que onze plaintes contre le Service en 1988, si l'on compare ce nombre avec les 63 qui avaient été enregistrées en 1987 et les centaines qui avaient été à l'origine de notre étude spéciale des questions intéressant les langues officielles au Service en 1986-1987.

## Relations de travail

Nous avons noté certains progrès au chapitre des relations de travail en 1988-1989, dont le lancement d'un bulletin à l'intention des employés. De plus, il y a eu une large diffusion, au sein du Service, du Plan de gestion—des ressources humaines. Ces progrès vont tous deux dans le sens des recommandations que renferme notre rapport spécial sur les langues officielles et les relations de travail, publié en 1987 sous le titre «Pour corriger une situation». Puisque les problèmes sur le plan des relations de travail ne sont jamais entièrement réglés, nous continuerons de les examiner au fur et à mesure qu'ils seront portés à notre attention.

## Utilisation du polygraphe

L'usage fait par le Service du polygraphe dans le cadre du filtrage de ses propres employés a rétréci au fil des ans. En 1986-1987, on a supprimé les tests, même volontaires, dans le cas des employés qui faisaient déjà partie du personnel. Puis, on a laissé tomber les questions touchant le «style de vie» de sorte que seule la «loyauté» de l'aspirant au poste d'agent de renseignement est maintenant soumise à un test.

Le polygraphe n'est, cependant, pas prêt d'être mis au rancart, loin de là, ainsi que nous le souhaiterions. Après examen de ce qui s'est publié jusqu'ici à ce sujet, nous nous opposons toujours à l'usage de l'examen polygraphique comme outil de filtrage de sécurité : le taux d'erreur avoué de 10 p. 100 est inacceptable, si l'on considère le tort qu'un résultat négatif peut causer à la réputation et à la carrière des intéressés.

Nous remarquons que le premier ministre Thatcher a annoncé le 8 décembre 1988, que le Royaume-Uni n'utiliserait pas l'examen polygraphique comme outil de filtrage de sécurité. Elle a mentionné une étude commissionnée par son gouvernement, laquelle constata «que le polygraphe est probablement incapable d'atteindre un haut niveau d'exactitude et de fiabilité lorsqu'il est utilisé pour fins de filtrage, bien plus, que les personnes entraînées dans l'usage de contre-mesures auraient une bonne chance d'échapper à ce test».

Ici au Canada, 1988-1989 a donné lieu à beaucoup d'activités, mais l'étude pangouvernementale de la question du polygraphe a peu progressé. La ligne de conduite à ce sujet a été étudiée à maintes reprises sans jamais faire l'objet d'une décision finale. Elle a à nouveau été soumise à l'examen du Comité consultatif de la sécurité (CCS), un sous-comité



\* *De la Loi au Renouveau : Rapport annuel 1988, Commissaire aux langues officielles (Ottawa, 1989), p. 196.*

De par leur composition, la classe de 1988 et la première classe de 1989 à l'Académie révèlent un attachement au bilinguisme officiel qui ne manque pas d'encourager. Leurs 41 membres sont tous sans exception des personnes bilingues de niveau B ou C. Il n'y a pas d'unilingue ni au niveau de base A—dans leur seconde langue officielle.

S'ils attestent des grands progrès faits par le SCRS, les programmes de langues officielles dans leur ensemble n'en comportent toujours pas moins des lacunes, il va sans dire. Ainsi, comme le signale le Commissaire aux langues officielles dans son dernier rapport annuel\*, une pluie de retraites anticipées survenues en 1988 a ramené de 23 à 18 p. 100 le nombre de gestionnaires dont la langue officielle première est le français.

La situation s'améliore quand même toujours ainsi que le Commissaire le note dans son rapport. Le nombre d'employés qui suivent des cours de langue a doublé entre 1987 et

Bilinguisme

Nous ignorons le nombre d'agents de renseignement qui viennent des communautés autochtones et «ethniques» car les statistiques s'y rapportant sont—c'est bien connu—difficiles à réunir. Le SCRS nous assure que les «récentes initiatives visaient un recrutement représentatif de la mosaïque canadienne.» A cet égard, il a tout notre appui : le SCRS ne saurait être efficace et réceptif, pensons-nous, s'il n'est pas représentatif du pays.

Source : SCRS

\* Le mot "conversion" vise le cas des personnes qui occupaient déjà un poste au sein du SCRS au moment où ils ont été recrutés comme agents de renseignement, tandis que le terme "extérieur" désigne les nouveaux venus au sein du Service.

\*\* Les statistiques ci-dessus ne valent que pour la première des trois classes prévues en 1989-1990, les deux autres n'ayant pas encore été formées au moment de la rédaction du rapport.

Année	M	F	Sexe	A	F	Première langue	Conversion	Extérieur	Provenance*
1986	50	17	58	9	14	53	2	11	9
1987	23	4	17	10	7	20	3	9	9
1988	4	8	6	6	2	9	3	9	9
1989**	9	4	6	7	2	11	2	11	9

Tableau 2. Composition des classes à l'Académie du SCRS

Après avoir traité des opérations dans les chapitres antérieurs, nous passons maintenant aux affaires internes du Service.

## Recrutement

N'ayant formé qu'une classe de nouveaux agents de renseignement (AR) à son Académie en 1988, le SCRS a pris des dispositions pour en constituer trois en 1989-1990. C'est signe qu'il souscrit maintenant tout à fait au principe selon lequel il ne suffit pas de trouver des agents de renseignement « tout formés », comme il a déjà semblé vouloir le faire, en les recrutant auprès des forces policières.

Les recrues de 1988 et celles qui ont été choisies au cours de l'année visée par le présent rapport pour faire partie de la première classe de 1989-1990 forment un groupe impressionnant. Des 25 membres du groupe, 21 sont détenteurs de diplômes d'études supérieures. Ils sont spécialisés en droit, en sciences politiques, en administration des affaires, en affaires internationales, en géographie et en langues modernes, etc. Six connaissent au moins une autre langue à part le français et l'anglais. S'échelonnant en âge jusqu'à 38 ans, la moyenne d'âge est de 30 ans pour les recrues de 1988 et de 28 ans, pour la première classe de 1989-1990. Les recrues jouissent aussi, dans certains cas, d'une expérience pratique de la vue propre à enrichir leur apport au Service.

Nous nous félicitons aussi du fait que l'Académie ouvre ses portes aux « convertis », c'est-à-dire aux gens qui laissent le poste qu'ils occupent déjà au SCRS pour joindre les rangs des AR. Savoir qu'il est possible d'avoir ainsi de l'avancement est bon pour le moral.

Ceci dit, nous persistons à croire que le Service doit élargir le plus possible le bassin de recrutement de ses agents. En comptant sur les demandes d'emploi non sollicitées, on écarte nombre de gens de talent que l'idée de faire carrière dans le renseignement de sécurité n'a peut-être jamais effleuré. Nous sommes heureux de constater que le Service se sert des répertoires de spécialistes de la Commission de la Fonction publique, et non pas seulement des siens, pour trouver d'éventuelles recrues. Le SCRS compte faire paraître des offres d'emploi dans les journaux. Nous l'exhortons de plus à imiter d'autres organismes gouvernementaux et certaines entreprises en envoyant des agents de recrutement dans les universités.

## Représentation équitable

En ce qui concerne le recrutement au sein des groupes depuis longtemps victimes d'une sous-représentation au sein du monde du renseignement de sécurité, la situation n'est pas la même partout. Dans le cas de ceux dont le français est la langue première, le Service continue à avancer dans la bonne direction, comme en fait foi le tableau 2.

La situation n'est cependant pas aussi encourageante dans le cas des femmes. Nous étions heureux l'an dernier du fait que la classe de 1988 comptait autant d'hommes que de femmes. Mais dans la première classe de 1989-1990, moins du tiers sont des femmes. Le but tel qu'énoncé par le Service est d'avoir une représentation égale ou plus grande de femmes dans chaque classe, nous surveillerons donc les tendances dans ce domaine.

savoir quelles installations servent à l'exécution de travaux SECRETS et TRÈS SECRETS dans le cadre d'un contrat fédéral ou, si l'on veut, d'identifier les cibles privilégiées de l'espionnage.

## Recommandations

Pour des raisons de sécurité, nous nous abstenons d'exposer dans le présent rapport les conclusions de l'actuel système de protection des secrets scientifiques et techniques au Canada. Dans un secteur comme celui-là où les enjeux sont élevés, toute information est plus utile aux gouvernements étrangers qu'aux Canadiens. Nous ne trahissons, cependant, aucun secret en disant que le système actuel gagnerait à être amélioré. En avril 1989, nous avons remis au solliciteur général, aux termes de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, un rapport dans lequel nous recommandons des moyens d'accroître la coordination des enquêtes touchant les sciences et la technologie au sein du Service et des organismes participants. Nous y recommandons en outre que le SCRS obtienne du gouvernement le mandat de privilégier la protection des avoirs scientifiques et techniques et, s'il y a lieu, des ressources supplémentaires. Enfin, nous recommandons que le gouvernement renforce les mécanismes d'analyse du renseignement, de recherche et d'élaboration de politiques dans ce domaine, peut-être par la création d'un organisme attiré.

Nous avons vu dans notre étude que le gouvernement a accès à une bonne partie des informations dont il a besoin pour sauvegarder les secrets scientifiques et techniques nationaux. Par exemple, le SCRS dispose d'un relevé de toutes les habilitations de sécurité de niveaux II et III (anciennement SECRET et TRÈS SECRET) dans l'industrie, ce qui lui permet de

Les États-Unis sont considérés comme la cible par excellence des services de renseignement étrangers en quête de secrets technologiques, encore que le Canada pourrait exciter davantage l'intérêt à cet égard avec ses grands programmes de défense comme celui de la frégate de patrouille, outre sa participation à des projets américains de haute technologie comme celui de la station orbitale dont il produira le système d'entretien mobile.

Nul doute que certains pays mettent tout en oeuvre pour rattraper le retard qu'ils accusent sur les pays de l'Alliance occidentale dans le domaine technique, militaire et non militaire. Il est notoire que des agents de renseignement étrangers ont fait des démarches auprès de chercheurs rattachés à des installations où étaient exécutés des travaux secrets au Canada, que des pressions ont été exercées sur des immigrants par les autorités de leur pays d'origine pour obtenir des guides techniques dont la diffusion est restreinte et que des tentatives ont été faites pour passer en contrebande des produits canadiens frappés de restrictions.

## La menace

### *Loi sur le SCRS).*

Le SCRS a cependant pour rôle principal à cet égard de surveiller les activités des agents à titre de menace pour la sécurité du Canada (alinéa a) de cette définition, article 2 de la

Le SCRS intervient dans chacune des activités dont nous avons fait état. Membre de la délégation canadienne auprès du COCOM, il participe, avec la GRC et d'autres services, à l'enrichissement de la base de données dont les Douanes se servent pour surveiller les exportations de produits névralgiques. Le SCRS est prévenu par Emploi et Immigration Canada, grâce à son système de vérification des demandes de visa, de même que par le secrétariat du Comité interministériel chargé des visites, lorsque des étudiants et chercheurs de certains pays communistes demandent à venir au Canada. Il effectue en outre les vérifications de sécurité voulues à l'égard des employés des entreprises privées qui exécutent des travaux secrets pour le compte du gouvernement.

## Les opérations du SCRS

Quant à la protection des installations qui servent à l'exécution de travaux secrets pour le compte du gouvernement fédéral, Approvisionnement et Services Canada, de même que le ministère de la Défense nationale et son Centre de la sécurité des télécommunications, travaillent avec les industries concernées, fixant les normes de sécurité.

L'Union soviétique et des autres pays du bloc de l'Est. Le Comité interministériel chargé des visites est un comité sous-ministériel dont le secrétariat approuve les invitations adressées par les organismes publics et les organismes subventionnés par l'État aux étudiants et hommes de sciences du bloc communiste. Le Comité n'intervient que très peu comme tel.



\* La Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne de l'Ouest, la Grèce, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Turquie, le Luxembourg, le Royaume-Uni et les Etats-Unis.

Les échanges d'étudiants et de chercheurs sont l'un des moyens par lesquels l'information scientifique et technique passe les frontières. Près de 3 000 étudiants, hommes de sciences

GRC et les Douanes enquêtent sur les présumées infractions.

Affaires extérieures. Revenu Canada (Douanes) surveille les exportations, tandis que la *les licences d'exportation et d'importation*, dont l'application relève du ministère des de certains pays. Les exportations canadiennes sont réglementées aux termes de la *Loi sur* nations\* qui ont pour but de limiter les exportations de produits névralgiques à destination

Le Comité de coordination du contrôle des échanges stratégiques (COCOM) rassemble 16

## Le système

La seconde fonction est celle de la production de renseignements. Elle consiste à analyser la menace pesant sur les avoirs scientifiques et techniques pour permettre aux organismes gouvernementaux compétents de décider des produits, connaissances et installations à protéger et pour aider à mettre au jour les tentatives illicites en vue de s'emparer des secrets du Canada. Le SCRS n'est pas le seul à recueillir des informations et à produire des renseignements susceptibles de servir : c'est le cas de presque chaque organisme gouvernemental qui s'intéresse aux sciences et à la technologie.

Il existe deux grandes fonctions dans le domaine de la sécurité touchant les sciences et la technologie. La première, soit l'exécution des lois, relève principalement de Revenu Canada (Douanes), du ministère des Affaires extérieures et de la GRC en tant que responsables de la protection des installations matérielles et des enquêtes.

Dans une certaine mesure, les activités du SCRS viennent appuyer les trois composantes de ce système.

- la protection des installations qui servent à l'exécution de travaux secrets,
  - le Comité interministériel chargé des visites et les restrictions touchant les visas, et
  - le contrôle des exportations,
- Le «système» de protection des avoirs du gouvernement canadien se limite aux trois éléments que voici :

Les questions touchant les sciences et la technologie, comme toutes les autres qu'étudie le CCR, sont d'abord examinées par l'un de ses multiples sous-comités, appelés groupes spéciaux d'examen des évaluations. Ces sous-comités s'occupent de régions géographiques données et de thèmes particuliers. L'un d'eux est voué à l'étude des questions relatives aux sciences et à la technologie, rédigeant des rapports qui sont examinés par les spécialistes des ministères intéressés.

sécurité, le conseiller du BCP, et le Comité consultatif de la sécurité, présidé par le sous-solliciteur général.

L'une des responsabilités du SCRS consiste à fournir des renseignements sur les transferts clandestins et illégaux de produits et d'informations à d'autres pays. Ces transferts peuvent constituer de «l'espionnage» au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS* dans la mesure où ils sont l'oeuvre d'agents de renseignement étrangers.

Si l'intérêt que le Comité en tant que tel porte à la protection des avoirs scientifiques et techniques s'inscrit dans ses responsabilités courantes en matière de surveillance, nous nous sommes vite rendu compte au cours de nos travaux que le SCRS ne pouvait être considéré isolément : il n'est qu'un des nombreux intervenants, d'où l'obligation pour nous d'étudier à fond ses rapports avec les autres composantes du monde du renseignement de sécurité.

Le Canada compte parmi les nations qui sont à l'avant-garde des progrès techniques. Consacrant plus de 7 milliards de dollars chaque année à la recherche et au développement, nous employons des techniques de pointe dans des domaines comme le traitement de l'information, la production alimentaire, la production et le transport d'énergie, les transports et la mise en valeur des richesses naturelles. Nous jouissons aussi des toutes dernières techniques mises au point dans des pays amis, notamment aux États-Unis.

Nous partageons largement notre savoir-faire. Les articles rédigés par nos scientifiques sur leurs plus récentes découvertes connaissent une diffusion mondiale. Des entreprises canadiennes exécutent des projets de télé-détection qui aident les pays du Tiers monde à exploiter leurs richesses minérales. Le Canada participe à des échanges d'étudiants et de chercheurs avec de nombreux pays.

En même temps, nous devons protéger nos grands secrets scientifiques et techniques des agents des pays étrangers et de ces escrocs ou pirates, dont quelques Canadiens, que l'appât du gain facile rend prêts à passer en contrebande des produits frappés de restrictions.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné le système de protection des avoirs scientifiques et techniques en place au Canada, procédant avant tout par voie d'entrevues dirigées de fonctionnaires fédéraux intervenant dans ce domaine. Nous avons ainsi rencontré des gens du Bureau du Conseil privé, de Revenu Canada (Douanes), des ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale, de la Gendarmerie royale du Canada et d'Approvisionnement et Services Canada, de même que des représentants du SCRS.

## Grand nombre d'intervenants

Nous avons d'abord découvert qu'il n'existe aucun organe central responsable de toutes les dimensions de la protection des avoirs scientifiques et techniques du Canada, y compris des activités en matière d'exécution de la loi et de production de renseignements. Les attributions, s'il en est, semblent avoir été délimitées par les ministères et organismes intéressés et par le Comité de coordination de contrôle des échanges stratégiques (COCOM) dont il est question plus bas.

Les ministères à l'oeuvre dans ce domaine agissent pour une bonne part par l'entremise d'un comité de coordination formé de gestionnaires supérieurs, à savoir le Comité consultatif des renseignements (CCR); présidé par le greffier adjoint aux renseignements et à la

Dans tous les autres cas, les renseignements recueillis sur des personnes autres que des cibles devraient être inaccessibles à qui que ce soit. Aux États-Unis, le FBI applique déjà ce principe à son système informatique; il ne devrait pas être difficile de faire de même au Canada.

## Conclusions et recommandations

Nous avons pu constater que le Service de sécurité de la GRC pêchait dans les eaux de la subversion avec un filet beaucoup trop grand et aux mailles beaucoup trop serrées. Il a recueilli beaucoup de renseignements avec peu d'évaluation et d'analyse. Parce que son but était vague et non centré, une masse énorme de renseignements non pertinents a été accumulée sur des canadiens.

En 1984, le SCRS avait tenté, de façon superficielle et inefficace, de rendre ses activités conformes à la *Loi sur le SCRS*. Il est évident qu'à l'époque, le Service a échoué. Finalement, vers la fin de 1987, les choses commencèrent à changer. Des milliers de dossiers furent filtrés ou détruits, des sources humaines furent remerciées et le nombre de cibles approuvées diminua considérablement au point de n'être plus que le dixième de ce qu'il était auparavant.

Mais les choses ne sont pas parfaites encore. Il est vrai, car ce sera toujours inévitable, qu'en cours d'enquête sur des cibles approuvées, des renseignements sont recueillis sur des Canadiens parfaitement innocents, quels que soient les efforts déployés pour se limiter aux seules cibles retenues. Nous recommandons par conséquent que le SCRS adopte, sur les instructions du Solliciteur général, des dispositions absolument strictes, pour empêcher que ces renseignements ne servent à d'autres fins que les deux exceptions dont nous avons parlé plus haut.

Nous recommandons également que le Gouvernement fasse un effort particulier pour définir clairement ce qu'est une «menace envers la sécurité du Canada» en ce qui regarde le mouvement pacifiste. Il faut à cet égard donner aussitôt que possible au SCRS des directives claires.



Aux yeux de ces enquêteurs, cependant, tout ce qui peut s'interpréter comme une influence communiste est, en soi, dangereux pour la sécurité du Canada. Ils pensent que suivant les buts poursuivis par l'Union soviétique en politique étrangère, les communistes se rapprochent ou s'éloignent tout à tour des mouvements démocratiques. Même quand ils se font conciliants, ce n'est qu'une manœuvre destinée à permettre la réalisation des buts de leurs maîtres soviétiques.

Il est évident qu'il faudrait s'attacher davantage à clarifier le sens de l'alinéa 2 b) ou à le modifier si l'on veut que les cibles retenues soient limitées à celles que la plupart des Canadiens pourraient considérer comme entièrement raisonnables. Nous formulons de telles recommandations à l'annexe A.

Cette obstination de la part de certains enquêteurs du SCRS se reflète dans les rapports et évaluations du SCRS, expédiés aux autres agences fédérales.

Dans notre rapport annuel de 1987-88 et au chapitre 3 de ce rapport nous avons examiné le besoin qu'a le SCRS d'améliorer ses facultés d'analyse et d'évaluation afin de traiter avec des renseignements d'une façon intellectuelle et rigoureuse. Cette nécessité s'applique en particulier à ses rapports antérieurs et encore à ceux d'aujourd'hui relativement au mouvement pacifiste. Nous nous attendons à ce qu'un examen des rapports courants se fasse en tenant compte de l'évaluation objective de leur validité soutenue.

Notre étude soulève une question qui implique d'aller au-delà du mouvement pacifiste afin de comprendre tout le programme. Malgré la réduction massive du nombre de cibles autorisées (dossiers actifs) depuis mars 1988, le Service continue à recueillir des informations sur des Canadiens qui entrent, délibérément ou non, en relations avec des cibles autorisées. La chose est inévitable. Cependant, ces renseignements ne sont plus versés dans des dossiers portant leurs noms. Actuellement, le SCRS ne peut ouvrir de dossier que sur les personnes qui ont été désignées comme cibles en vertu des nouvelles lignes directrices, qui sont plus sévères. Avant, comme tout devait se faire électroniquement aujourd'hui, l'information satisfaisait. Mais, comme tout peut se faire électroniquement aujourd'hui, l'information recueillie sur divers Canadiens en cours d'enquête sur des cibles approuvées, peut s'extraire des banques de données électroniques en appuyant simplement sur quelques touches. Il est donc devenu possible de monter instantanément des dossiers sur des personnes qui ne sont pas, et qui n'ont jamais été, des cibles. Cette possibilité ne manque pas de nous inquiéter sérieusement même si le SCRS a des garanties dans le système.

- Nous ne disons pas que tous ces renseignements devraient être effacés des banques informatiques car, après tout, il est important de savoir avec qui un agent étranger ou une personne à la solde d'une puissance étrangère communiquent, à quelle fréquence et pour quels motifs. Nous proposons cependant que l'ordinateur du SCRS soit programmé de façon qu'il soit impossible d'en retirer des renseignements sur des personnes qui ne sont pas des cibles, mais en prévoyant deux exceptions cependant :
- lorsque la personne visée devient une cible aux termes de la *Loi sur le SCRS*; ou
- lorsque la personne doit obtenir une habilitation de sécurité de l'Etat et signe par conséquent une formule qui autorise le SCRS à effectuer une enquête de sécurité complète.



de groupes de pacifistes. Le SCRS doit maintenant surveiller les cibles associées au mouvement pacifiste par le trou de la serrure plutôt que par une porte grande ouverte, comme cela était le cas auparavant.

Nous estimons que le SCRS a accompli des progrès substantiels et louables, quoique tardifs, pour ce qui est de limiter ses enquêtes aux seuls cas clairement justifiables dans les limites du mandat que lui a confié la *Loi*. Le SCRS nous affirme être déterminé à limiter ses enquêtes aux personnes qui sont des agents soviétiques et qui se livrent, au Canada, à des activités secrètes pour le compte de Moscou ou encore qui sont des exécutants volontaires du Parti communiste de l'Union soviétique, chargés de mettre en oeuvre au Canada des stratégies dictées par l'Union soviétique.

Selon les directives du Solliciteur général, en mai et en septembre 1988, deux télex explicatifs ont été expédiés à tous les bureaux régionaux du SCRS afin de clarifier les éléments essentiels de la démarche beaucoup plus étroite adoptée par le SCRS pour exécuter son mandat. Il semble bien que la direction du Service s'efforce maintenant de demeurer strictement dans les limites de la *Loi*. Nous n'avons rien à lui reprocher de ce côté.

Cependant, nous entretenons encore quelques inquiétudes au sujet des résultats obtenus sur le plan pratique, par l'application du programme actuel, plus limité : en effet, nous nous disons que, même si le SCRS se doit maintenant d'observer par le trou de la serrure plutôt que par une porte largement ouverte, comme par le passé, il n'en demeure pas moins que l'organisme continue à observer la même scène et qu'il y a beaucoup de Canadiens sur cette scène qui n'ont rien à voir avec Moscou.

Ce problème inévitable est compliqué par l'attitude de certains enquêteurs du SCRS qui nous ont fait part de leurs inquiétudes relativement à la disparition de la Division antisubversion. Ils maintiennent que les nouvelles directives plus restrictives qu'apparaissent, les empêchent de recueillir des renseignements qu'ils estiment, en toute sincérité, avoir trait à la sécurité du Canada. Beaucoup craignent, en particulier, d'être privés de la banque de données dont ils se servaient jusqu'à maintenant pour les enquêtes de sécurité.

Cette attitude vient en grande partie du peu d'empressement qu'ils manifestent à changer leurs habitudes qui existaient déjà lors des recommandations faites par la Commission Taschereau-Kellcock en 1946, mais elle vient aussi de l'imprécision dans la définition d'une menace envers la sécurité du Canada à l'alinéa 2 b) de la *Loi sur le SCRS*, problème dont nous traitons à l'annexe A du présent rapport annuel. C'est sur cet alinéa que le SCRS se base pour établir ses cibles dans le mouvement pacifiste. Comme nous le disons à l'annexe A, l'alinéa 2 b) manque de précision, mais il est également vrai que ni le Gouvernement, ni ses organismes, ni le Service lui-même n'ont jamais fait l'effort intellectuel nécessaire pour clairement préciser ce que ledit alinéa permet ou interdit au SCRS de faire exactement.

De nombreux enquêteurs continuent à croire de bonne foi que partager les opinions de l'Union soviétique, à plus forte raison si la chose paraît dissimulée, joue *automatiquement* contre les intérêts du Canada et par conséquent, suffit pour se faire cibler. Cependant, il n'est absolument pas évident que toutes les politiques de l'Union soviétique sont forcément contraires aux intérêts du Canada : parfois, elles y sont de toute évidence contraires mais d'autres fois, et c'est tout aussi évident, elles ne le sont pas.

Cette fois encore, la justification donnée pour le maintien de cette activité de collecte d'informations fut la présumée influence étrangère exercée soit par les communistes, par des sympathisants communistes ou encore par de nombreux groupes nationaux ou internationaux considérés par le Service ou des agences alliées à tort ou à raison, comme étant des «organismes de façade». Mais, pour presque toutes les cibles, la plupart des renseignements continuèrent à provenir de sources humaines.

La seule différence évidente entre les activités du Service de sécurité de la GRC avant juillet 1984 et la démarche subséquemment adoptée par le SCRS, est la diminution du nombre de renseignements recueillis. Le fait n'est peut-être pas délibéré et pourrait être tout simplement attribuable à l'insistance beaucoup plus forte qu'on avait décidé de mettre sur l'antiterrorisme, et par conséquent à la réduction des ressources disponibles pour le programme de l'antisubversion. Quoi qu'il en soit, cette réorientation a provoqué une diminution bienvenue, quoique insuffisante, du nombre de renseignements versés aux dossiers sur le mouvement pacifiste.

Dans notre rapport annuel pour 1986-1987, nous avons clairement dit ce que nous pensions du programme d'antisubversion du SCRS. Nous avons souligné que des groupes entiers de personnes étaient cibles sans qu'on se demande si, individuellement, ces personnes posaient un danger réel pour le Canada. À notre avis, le SCRS «pêchait» avec un filet beaucoup trop grand, et sans se préoccuper suffisamment du tort qu'il pouvait faire sur les plans de la liberté individuelle et de la protection de la vie privée, qui sont des principes fondamentaux.

## 1988-L'année charnière

Après l'examen que nous avons fait du programme d'antisubversion et conformément aux mesures correctives prescrites par le Groupe consultatif indépendant dirigé par Gordon Osbaldeston, et les directives spécifiques émises par le Solliciteur général du temps, l'honorable James Keleher, le SCRS modifia profondément, au début 1988, sa façon dont il aborda les dossiers qui faisaient partie de la Direction de l'antisubversion, ainsi que les dossiers du mouvement pacifiste.

La Direction fut démantelée; on cessa de faire activement enquête sur la plupart de ses cibles, dont quelques-unes passèrent à d'autres directions. Actuellement, c'est la Direction du contre-espionnage qui s'occupe des cibles restantes dans le mouvement pacifiste. Un grand nombre de sources humaines établies depuis longtemps ont été «libérées» ou réorientées vers d'autres cibles. Des dizaines de milliers de dossiers ont été filtrés, détruits ou rangés à part.

Au début de l'année 1987, le nombre de dossiers classés sous la rubrique «antisubversion se comptait par dizaines de milliers. Environ 2 400 de ces dossiers étaient actifs à ce moment-là et contenaient des dossiers ayant un lien avec le mouvement pacifiste. En mars 1988, il restait moins de 100 dossiers actifs, dont moins de la moitié avaient un lien quelconque avec le mouvement pacifiste.

Le Service a maintenant des critères infiniment plus rigoureux pour autoriser une enquête sur une présumée intervention ou manipulation par des intérêts étrangers de pacifistes ou

\* Est considérée comme «organisme de façade» toute organisation en apparence indépendante dont le militantisme pour des idées politiques idéalistes, humanitaires et non partisans sert à masquer son objectif véritable, c'est-à-dire gagner l'appui populaire pour les politiques et initiatives de l'organisation ou de la puissance étrangère qui la contrôle». L'appartenance à une telle organisation ne doit cependant pas être interprétée comme signifiant que l'intéressé connaît, approuve ou appuie les objectifs inavoués de l'organisation.

Ces renseignements font partie des vastes banques de données du Service de sécurité relativement à l'antisubversion. Ces renseignements sont utilisés lorsque le Service prépare des analyses touchant les activités soviétiques au Canada et les évaluations des habilitations de sécurité. Malheureusement, cette banque de données contenait des informations sur des individus qui n'intéressaient pas le Service de sécurité. Souvent une analyse portait plutôt sur le moyen de justifier la continuation de la surveillance de groupes pacifistes qu'à fournir des renseignements utiles. Les rares fois où nous en avons trouvé une dans les dossiers, l'évaluation qui avait été faite des renseignements était superficielle, biaisée et ne servait, à toutes fins utiles, qu'à justifier qu'on poursuivie le travail de collecte.

Une fois amorcé, le processus se poursuit de lui-même. Il semble que l'évaluation des renseignements recueillis n'a pas été complètement faite. Une quantité énorme de renseignements a ainsi été accumulée sur des Canadiens qui ne semblaient pas suspects, même aux yeux du Service de sécurité. Indépendamment de toute autre considération, cette collecte frénétique de renseignements constituait de toute évidence un gaspillage des ressources de la GRC et de celles du pays entier.

Une bonne partie de cette activité pourrait maintenant être illégale ou, du moins, «excessive ou inutile» selon l'actuelle *Loi sur le SCRS*, mais à l'époque, cette activité était légale. Pour recueillir toute cette masse de renseignements, le Service de sécurité utilisait de nombreuses méthodes, dont la plus efficace était le recours à un grand nombre de sources humaines à l'intérieur du mouvement pacifiste même. Le but avoué du Service de sécurité a toujours été de surveiller les activités des communistes ou des sympathisants communistes connus (expression très vague), ce qui lui a permis d'accumuler des milliers de dossiers sur des Canadiens et des groupes de Canadiens de tous les milieux n'ayant en commun que leur lien avec le mouvement pacifiste. Plusieurs souhaitaient seulement mettre fin à la course aux armements ou du moins, empêcher une guerre nucléaire.

soviétiques ou n'importe quelle organisation considérée comme «organisme de façade» suffisait à rendre un groupe ou un particulier suspect de «subversion» et le Service recueillait donc des renseignements sur le groupe et les individus visés. Plusieurs des dossiers établis sur des canadiens ordinaires provenaient de leur appartenance à une organisation pacifiste que le Service de sécurité de la GRC croyait avoir été infiltrée par des membres du Parti communiste canadien.

---



les dirigeants de l'Est ou de l'Ouest aient modifié les attitudes adoptées durant la guerre froide. Il se forma également dans l'Est un tout petit mouvement public pour la paix qui fut, soit supprimé, soit absorbé par l'Etat.

Le nouveau mouvement pacifiste, infiniment plus important, qui commençait à s'organiser dans les pays démocratiques de l'Alliance occidentale fut largement soupçonné, au début du moins, par les agences de renseignement alliées, d'essayer d'affaiblir le pacte Atlantique OTAN et donc d'agir, consciemment ou inconsciemment, pour un bloc communiste menaçant sur le plan militaire. Nous avons aussi observé que ces organisations de paix étaient fréquentées par des membres seniors et actifs au sein du parti communiste du pays où le mouvement pacifiste était actif.

La motivation du Service de sécurité de la GRC était peut-être unique parmi les services alliés lors de l'«Affaire Gouzenko». En 1945 un chiffré russe, Igor Gouzenko, demanda le droit d'asile à Ottawa et révéla un réseau d'espionnage élaboré impliquant plusieurs canadiens, y compris des employés de la Fonction publique et un membre du Parlement, qui transmettaient des renseignements secrets aux Russes.

La Commission royale Taschereau-Kellock fut chargée de faire une enquête complète sur cette affaire et ses recommandations en 1946 centraient sur le fait que l'administration publique canadienne n'ait pas réussi à garder ses secrets et sur le besoin d'améliorer son système de sécurité. La recommandation principale était de resserrer le processus des habilitations de sécurité afin d'empêcher l'accès à des postes névralgiques auprès du gouvernement à des personnes susceptibles de commettre les actes mentionnés dans ce rapport. Il est bien évident que cette nouvelle politique visait les cibles essentiellement communistes, et leurs organismes de façade.

C'est dans ce contexte que le Service de sécurité de la GRC ainsi que les services de police et de renseignement de sécurité de tous les membres du pacte Atlantique OTAN, ont commencé à constituer des dossiers sur l'influence étrangère qui pouvait s'exercer à l'intérieur de leurs mouvements pacifistes respectifs. Les services de renseignements de l'Occident ont travaillé ensemble à ce sujet.

Peu après avoir commencé notre enquête, nous nous sommes rendus compte que la surveillance lance du mouvement pacifiste se divisait en deux époques distinctes, 1988 étant l'année charnière.

## Avant 1988

Nous avons constaté, qu'avant 1984, le Service de sécurité de la GRC par le ciblage de groupes pacifistes, avait recueilli une masse énorme de renseignements et ouvert un très grand nombre de dossiers sur des groupes ou des particuliers ayant un lien quelconque avec le mouvement pacifiste. Pour résumer les choses, toute relation avec des membres du Parti communiste du Canada, des Partis communistes provinciaux, des représentants



## La paix — Contexte

La paix dans le monde est un but auquel tout le monde peut souscrire sans réserve. Mais, malgré cette unanimité apparente, il y a sur la «paix» et sur les meilleurs moyens à prendre pour la réaliser ou la conserver une multiplicité d'opinions plus grande que sur pratique-ment n'importe quel autre sujet.

La plupart des pays comptent sur leur force militaire pour sauvegarder la paix. Cependant, la puissance militaire d'un pays est souvent perçue comme une menace par ses voisins ou ses concurrents. Mais il est également vrai que la faiblesse militaire d'un pays a souvent provoqué la guerre ou, du moins, en a été perçue comme la cause. Chaque pays s'efforce donc d'égaliser ou de dépasser en puissance ses voisins et, aussi loin que la mémoire remonte, chaque génération a connu, quelque part dans le monde, une course aux armements menée au nom de la paix.

Les assurances de paix données par les États puissants suscitent toujours une certaine méfiance, car l'histoire nous montre d'innombrables exemples de peuples qui, tout en protestant de leurs intentions pacifiques, se sont bâti de puissantes machines de guerre pour assujettir leurs voisins ou alors ont constamment essayé d'en miner la force.

Les canadiens se souviennent de la déclaration de Neville Chamberlain «Peace in our times», cédant ainsi les Sudètes au 3<sup>e</sup> empire allemand, et par ce fait encourageant Hitler dans sa quête pour dominer l'Europe. On se demande si le premier ministre anglais avait été bien renseigné avant sa rencontre avec Hitler.

On voit donc que la «paix» est une notion compliquée, qui suscite de nombreuses questions : la paix avec qui, à quelles conditions, avec quelle certitude, avec quelles garanties et pour combien de temps ?

Les agences nationales de sécurité avec d'autres agences de sécurité ont toujours eu la tâche d'aider à répondre à ces questions.

Depuis plus de 40 ans que la Seconde Guerre mondiale est terminée, la plus grande partie du monde industrialisé est divisée en deux camps armés, situation que rappellent bien les quelques expressions suivantes, devenues courantes : rideau de fer, guerre froide, «McCarthyisme», mur de Berlin, printemps de Prague ... . Malgré la succession de dégels et de refroidissements des relations internationales, la guerre froide est depuis longtemps une réalité dans les affaires internationales.

Nous avons peut-être sous-estimé la peur de l'Union soviétique de se faire attaquer une troisième fois durant le siècle présent, aussi avons-nous pu mal comprendre les motifs du Kremlin, mais il n'en reste pas moins que l'Ouest a trouvé dressée devant lui une puissante machine de guerre mise au service d'une idéologie expansionniste. Lorsque le pacte de Varsovie ou le Kremlin nous parlait de paix, l'Ouest était plutôt méfiant, se rappelant bien l'intervention militaire en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Afghanistan.

Beaucoup de gens se sont mis alors à craindre pour l'avenir de la civilisation et celui de l'humanité même si cette hostilité ne cessait pas et si la course aux armements ne finissait pas. Il se forma donc un puissant mouvement pacifiste dans l'Ouest, longtemps avant que

Au début de 1989, nous avons effectué, comme nous l'avions promis dans le rapport annuel de l'an passé et dans la Partie III du Budget, une enquête sur les activités du SCRS relatives au mouvement pacifiste au Canada.\* Le Comité a fait parvenir au Solliciteur général ainsi qu'au Directeur du SCRS un rapport classifié contenant ses constatations et recommandations détaillées. Dans le présent chapitre, le Comité énonce sa façon de voir les choses et rend public tout ce qu'il lui est possible de rendre public du contenu du rap-

## Notre étude

Étant donné que nous devons limiter nos propos en public, il serait peut-être important de dire ici quelques mots de la méthode que nous avons suivie afin que le lecteur puisse se faire une idée du sérieux avec lequel nous avons mené nos travaux.

Nous avons soigneusement étudié les activités du SCRS et celles de l'organisme qui l'a précédé, le Service de sécurité de la GRC, relativement au mouvement pacifiste, afin de pouvoir replacer les activités actuelles du SCRS dans leur contexte. Nous avons tout natu-

rellement mis l'accent sur ce que le SCRS fait actuellement. Nous avons donc rencontré des représentants du siège social du SCRS et de ses principaux bureaux régionaux et nous avons également examiné des rapports pertinents du SCRS afin de bien comprendre le genre de renseignements que le Service fournit à sa clientèle. Nos travaux sont cependant fondés essentiellement sur une masse de dossiers des opérations (dont certains occupaient des douzaines de chemises) et sur l'examen détaillé des activités du Service relativement à cinq organisations et à dix personnes actives dans le mouvement pacifiste.

Tout au long de notre enquête, nous cherchions des réponses aux deux questions suivantes :

- si le mouvement pacifiste canadien avait été mis sous surveillance par le SCRS, et dans quelle mesure; et
- dans l'affirmative, si cette activité se justifiait ou se justifie actuellement aux termes de la *Loi sur le SCRS*.

Nos inquiétudes s'étendent au-delà de la stricte légalité des activités du SCRS. Conformément à l'article 40 de la *Loi*, il est de notre devoir de veiller à ce que le Service n'exerce pas ses pouvoirs légaux d'une façon abusive ou inutile.

Ceci est une différence importante parce que le risque d'enquête de menaces envers la sécurité peut décourager les canadiens d'utiliser leur droit constitutionnel de s'exprimer sur des sujets sensibles, le SCRS doit être prudent et s'en tenir strictement à la loi dans son choix de cibles et d'enquêtes. Il doit agir seulement lorsqu'il y a des menaces évidentes envers la sécurité du Canada. La disposition de l'article 12 «dans la mesure strictement nécessaire» appuie l'article 40 dans cette mise au point.

\* La recherche de base a été effectuée pour nous par Jacques J.M. Shore, avocat attaché au Cabinet Heenan Blaikie de Montréal et qui a été notre directeur de la recherche jusqu'en juin 1987. Deux membres de notre personnel l'ont aidé dans ses travaux.

Le SCRS collabore à l'occasion avec les services de renseignement alliés, au Canada comme à l'étranger. Pareilles activités ne sont pas courantes, chacune requérant l'autorisation écrite du solliciteur général.

Dans ce cas-ci, nous avons cherché à savoir si le Canada garde la haute main sur toutes les activités qui ont cours à l'intérieur de ses frontières, si le mandat prévu à l'article 12 est respecté et si le Canada en tire profit. Dans le cas des activités menées à l'étranger, nous craignons qu'elles pouvaient être perçues comme de l'espionnage pour le compte du Canada. Quoique nous avons manifesté quelques craintes, nous constatons que le Service a respecté son mandat et a assez bien réussi à atteindre les objectifs ci-haut mentionnés.

Le SCRS a contribué à aider un petit nombre de transfuges et de réfugiés qui cherchaient à obtenir l'asile politique au Canada. Dans une large mesure, le succès de telles opérations dépend de la collaboration de la police et d'autres organismes du gouvernement, tant fédéral que provincial. Nous avons été informés de deux cas où la police n'a pas consulté le SCRS au bon moment. Même si le Service a déjà fait le nécessaire pour se faire connaître auprès des corps policiers dans tout le pays, nous lui recommandons de continuer ses efforts jusqu'à ce que chaque poste de police responsable comprenne le rôle du SCRS.

## Conclusions

Au début du présent chapitre, nous avons posé deux questions. En réponse à la première, nous avons constaté que, compte tenu des réserves formulées au chapitre 5, nous avons peu à redire sur le choix des cibles soumises aux enquêtes de la Direction du contre-espionnage. Comme il fallait s'y attendre, la très grande majorité des cibles faisant l'objet d'enquêtes comportant intrusion sont des ressortissants étrangers.

En réponse à la deuxième question, nous croyons que la Direction du contre-espionnage a une façon méthodique et logique de protéger la sécurité nationale. Toutefois, nous estimons que le gouvernement et la haute direction du SCRS, après s'être longuement attardés au programme d'antiterrorisme au cours des dernières années, doivent prêter davantage attention aux questions d'orientations et de ressources, qui sont pressantes pour le programme de contre-espionnage.

Il y a, à notre avis, plusieurs secteurs où il pourrait être fait bon usage de ressources additionnelles. Sans en dresser une longue liste, nous croyons, par exemple, que le programme visant à repérer des agents adverses, au moyen des rapports fournis par des agents Canadiens à l'étranger et de l'interrogation de ces derniers une fois de retour au pays, mérite sans doute qu'on y prête davantage d'attention, car on constate que les ouvertures se font de plus en plus fréquentes dans les pays du Tiers monde—c'est-à-dire, les pays autre que le Canada et le pays natal des agents. D'autres ressources pourraient aussi être affectées à la conception de nouveaux moyens d'enquête et de techniques informatiques.



L'administration centrale exerce également un rôle de modération en ce qui concerne certaines analyses faites par les bureaux régionaux. L'étude nous a convaincus qu'il est absolument essentiel que l'administration centrale compte des agents d'expérience qui fournissent des analyses à leurs homologues des régions. La capacité de ce faire est prioritaire si les ressources limitées doivent être consacrées aux cibles qui exigent le plus d'attention.

Généralement parlant, nous avons peu de plaintes quant aux méthodes qu'utilise le SCRS pour repérer les individus soupçonnés de travailler pour des organismes étrangers du renseignement. Un programme clé dans le domaine consiste en la réunion de rapports que des agents canadiens à l'étranger font sur leurs contacts avec des fonctionnaires de certains gouvernements étrangers, et l'analyse des rapports sur leur interrogatoire à leur retour au pays. Par suite des initiatives du SCRS, la collaboration des ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale semble s'être considérablement améliorée au cours de la dernière année.

Sur le plan historique, les «illégaux»—des agents secrets qui s'infiltrèrent dans le pays cible avec de faux documents et essaient de se fondre dans la population comme de simples citoyens—constituent la principale cible de tous les organismes de renseignement de sécurité. La décision prise récemment par le SCRS de réorganiser le rôle de ses sources dans ce domaine devrait améliorer son efficacité.

Nous nous inquiétons quelque peu de l'influence que les alliés pourraient exercer sur les activités de la Direction du contre-espionnage. Disposant de peu de moyens pour recueillir des renseignements étrangers par lui-même, le SCRS doit forcément compter à cette fin sur d'autres organismes. Voilà qui souligne l'importance d'avoir la capacité d'aider le Service à séparer le bon grain de l'ivraie. Nous avons abordé cette question dans notre dernier rapport annuel et nous en reparlons à l'annexe A.

Nous estimons en outre nécessaire que la Direction du contre-espionnage reconstruise une section de recherche opérationnelle. La Direction d'antiterrorisme a une telle section en place, tout comme la Direction du contre-espionnage, à un certain moment. Pendant que les analystes de la Direction du contre-espionnage dirigent inévitablement—et dûment—leur attention sur des enquêtes et séries d'enquêtes particulières, une section de recherche pourrait utiliser les renseignements tirés des dossiers et de documents publics («non classifiés») et obtenus de sources humaines cachées et de transuges, ainsi que d'autres organismes de renseignement, pour mettre le doigt sur des problèmes insoupçonnés et des menaces imminentes.

Il peut même être plus important d'avoir une section de recherche dans la Direction du contre-espionnage que dans celle de l'antiterrorisme, car les organismes de renseignement hostiles sont généralement plus sophistiqués que les groupes terroristes, utilisant des techniques de pointe et étant dotés de ressources de tous genres en plus grande abondance. Une telle section constituerait également un bassin de professionnels d'expérience qui pourraient s'abstraire du contexte très pressant de certaines enquêtes pour fournir un aperçu au Service—c'est-à-dire, constituer un centre où l'on pourrait amasser et maintenir une expertise collective au sein de la Direction. Dans notre rapport secret au solliciteur général, nous traitons cette question d'une façon très détaillée.



importants. On a dit craindre que les contrôles plus serrés sur le ciblage, mis de l'avant en 1987-1988 par suite de nos recommandations, restreignent les rapports avec les collectivités. Ce que nous disons à la page 21 de ce rapport annuel, s'applique aussi bien ici, relativement aux mêmes inquiétudes pour le programme d'antiterrorisme. Bien que les enquêteurs doivent avoir une grande liberté d'entretenir des rapports avec les collectivités, et nous remarquons que cette liberté est maintenant admise. En même temps nous sommes heureux que des directives précises soient établies, car les opérations du SCRS peuvent avoir un effet néfaste sur les activités politiques légitimes.

## Enquêtes

La littérature non classifiée sur le contre-espionnage décrit deux types d'opérations. L'un peut être qualifié de passif. Une surveillance humaine et technique est organisée afin de déterminer la source et la nature des menaces. Les éléments vulnérables sont informés des recensements et les employés du gouvernement et des industries névralgiques sont informés des menaces possibles. Le deuxième type d'opérations peut être qualifié d'actif. Il comporte la prise de mesures pour neutraliser les menaces.

Le SCRS se livre directement à des activités passives, en recueillant, conservant et analysant des renseignements, tel que prévu à l'article 12 de la *Loi*. Toutefois, celle-ci ne prévoit pas de mandat pour les activités dites actives. La responsabilité de neutraliser les menaces incombe au gouvernement, qui peut prendre des mesures, telles entamer des poursuites, refuser des visas et expulser des diplomates qui se sont livrés à l'espionnage ou se sont immiscés illicitement dans les affaires canadiennes. Toutefois, en vertu de l'article 12, le SCRS a le mandat d'informer le gouvernement et de le conseiller.

Le programme de contre-espionnage comprend le recensement et la surveillance d'agents étrangers suspects, afin de monter les dossiers lesquels le gouvernement pourra utiliser pour prendre les mesures appropriées, la vérification des demandes de visa par les visiteurs et la prestation de séances d'information sur la sécurité.

Nous avons constaté que le SCRS recourt à une approche méthodique et logique pour recueillir des renseignements et pour les évaluer. À la suite des réformes apportées récemment, l'administration centrale exerce un contrôle très serré sur le recours aux pouvoirs comportant intrusion. Un examen des demandes de mandat, entraîné par l'affaire Alwal, a permis de déceler un grand nombre d'erreurs dans les demandes venant de la Direction du contre-espionnage et d'autres. Bien que le SCRS ait informé la Cour fédérale de ces erreurs, celle-ci n'a pris aucune mesure. Bien que l'émission de mandats relève de la Cour, nous constatons qu'aucune des erreurs n'était, en elle-même, assez importante pour soulever des doutes quant au besoin du mandat.

Nous avons examiné les changements qui ont eu cours dans la Direction des sources humaines et avons été impressionnés dans l'ensemble par une nouvelle approche qui souligne les principes à suivre plutôt que des règles détaillées. Nous croyons que de solides principes généraux, bien compris tant par les sources que par leurs manipulateurs, constituent contre les enquêtes inutiles et déraisonnables un meilleur rempart que des règles dites étape par étape. En général, nous estimons que les sources sont bien gérées.

Dans notre rapport d'il y a deux ans, nous avons dit que la Direction du contre-espionnage avait jeté un filet trop large et qu'elle enquêtait sur de nombreux canadiens sans savoir quelle menace réelle, si menace il y avait, ils posaient pour la sécurité nationale. Nous avons alors examiné particulièrement de près les cibles ayant fait l'objet d'une enquête pour activité influencée par l'étranger, qui ont été confiées à la Direction du contre-espionnage lorsque celle de l'antisubversion a été supprimée. Nous avons voulu savoir ce qu'il était advenu des cibles.

Nous avons constaté que les enquêtes dans le domaine ont été réduites considérablement, tant en nombre qu'en portée. Toutefois, notre étude sur les enquêtes concernant le mouvement de paix a suscité certaines préoccupations dont on reparlera dans le prochain chapitre de ce rapport annuel.

Une autre question concerne les sources de renseignements. Nous avons remarqué que le ciblage du Contre-espionnage—en particulier, en ce qui a trait aux enquêtes touchant l'espionnage—se fonde souvent sur de bien maigres renseignements. Nous reconnaissons que c'est inévitable. Par exemple, lorsqu'un document secret est photocopié puis remis à sa place, il n'y a pas preuve visible de perte. De plus, les espions professionnels sont entraînés de manière à éviter de se faire repérer, et il ne faut pas s'attendre à ce qu'ils commettent leurs délits au vu et au su de tout le monde. Le recours à des techniques connues pour déjouer les agents de surveillance n'est pas en soi une menace pour la sécurité du Canada. Mais il faut présumer qu'un étranger qui a recours à ces techniques a quelque chose à cacher, et nous reconnaissons qu'il peut y avoir un motif de cibler.

Bien que la preuve se fasse souvent maigre, nous n'avons rien découvert qui nous ait donné lieu de croire que le ciblage *n'était pas* justifié. Nous avons quelques réserves, toutefois, dans un cas. La décision initiale de cibler nous a semblé justifiée. Mais une longue enquête n'a pas fourni beaucoup de renseignements.

Ceci soulève une question fondamentale sur le ciblage. Bien que l'espionnage soit une activité à long terme dans laquelle le chat peut attendre des années avant de bondir, les contrôles des méthodes de ciblage du SCRS visent le court terme. Les décisions touchant le ciblage sont revues tous les ans et, si des techniques comportant intrusion sont utilisées, les mandats doivent être renouvelés au moins une fois par année. Et encore, les retombées sur une période d'un an peuvent être trop minces pour justifier le renouvellement du mandat. Voilà qui pourrait poser un problème au programme de contre-espionnage si des normes de ciblage beaucoup trop élevées sont établies.

Mais, jusqu'à présent, la difficulté ne s'est pas posée. Nous avons constaté la tendance contraire dans quelques cas—soit celle de renouveler le ciblage indéfiniment malgré l'incapacité, depuis des années, de découvrir des informations manifestement liées à une menace pour la sécurité du Canada. Mais, conformément à ses nouvelles méthodes de ciblage, le SCRS, tout dernièrement, a stoppé certaines enquêtes qui correspondaient à cette description. Nous l'encourageons à afficher une attitude critique à l'égard des enquêtes qui ne mènent nulle part.

Une autre question qui se pose concerne la capacité des enquêteurs à entretenir des relations avec des gens qui ne sont pas eux-mêmes des cibles d'enquête ni des sources d'information au sujet de cibles, prêtant l'oreille afin d'obtenir des indices sur des faits nouveaux

## Ciblage

Les cibles des enquêtes comportant intrusion menées par la Direction du contre-espionnage sont pour la plupart des ressortissants étrangers. Environ 16 p. 100 sont citoyens canadiens ou immigrants reçus.

Au cours de l'étude, nous avons examiné en profondeur certaines affaires précises choisies au hasard afin de voir, étape par étape, comment elles s'étaient déroulées. Nous avons en partie pour objectif de comprendre comment le SCRS travaille, et en partie nous permet-tre de vérifier au hasard si le Service a eu quelque activité illicite ou s'il a eu recours inutilement ou abusivement à ses pouvoirs. Nous avons aussi conservé notre habitude de consulter les enquêteurs postés dans les régions ainsi que les fonctionnaires de l'administration centrale.

A du présent rapport, nous proposons une modification et faisons valoir sa raison d'être. cord, lesquelles sont expressément exclues du mandat du Service, à l'article 2. A l'annexe strictement licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désac-nea doit être révisé afin de réduire la possibilité que les enquêtes débordent sur les activités-tine ou trompeuse ou comporte des menaces envers quiconque. Nous estimons que cet ali-aux intérêts du Canada; elle touche le Canada ou s'y déroule; et elle est de nature clandest-complexe. En vertu de celui-ci, une activité menace la sécurité du Canada si elle répond aux quatre conditions suivantes : elle est influencée par l'étranger, elle est préjudiciable L'alinéa 2b) parle, lui, d'activités influencées par l'étranger et présente une image plus

giner quelque argument faisant valoir le bien-fondé de l'espionnage et du sabotage. l'alinéa 2a) porte sur l'espionnage et le sabotage. Il est assez direct; il est impossible d'ima-du contre-espionnage s'occupe des menaces définies dans deux alinéas dudit article. Ainsi, Les menaces pour la sécurité du Canada sont définies à l'article 2 de la Loi. La Direction

également des critères que nous appliquons. L'observation des instructions ministérielles et du Manuel des opérations du SCRS sont sur les menaces pour la sécurité du Canada, et d'en faire rapport au gouvernement. dans la mesure strictement nécessaire, ainsi que d'analyser et de conserver l'information ment sur l'article 12, lequel lui enjoint de recueillir, au moyen d'enquêtes ou autrement, L'ultime unité de mesure est la Loi sur le SCRS. Le mandat du Service repose principale-

tes, afin de répondre à la question : « Le Canada est-il bien protégé? ». Notre étude a pris deux orientations parallèles. Nous avons effectué, d'abord, une vérifica-tion du recours aux pouvoirs d'enquête, appliquant une approche de plus en plus structurée et normalisée afin de répondre à la question : « Quelqu'un fait-il l'objet d'une enquête ille-gale, déraisonnable ou inutile? ». La deuxième orientation visait une évaluation des enqû-

## Notre étude

contient un grand nombre de renseignements classifiés, l'examen fait au présent chapitre est nécessairement limité. Toutefois, nous croyons qu'il est important de lever le voile autant que nous le pouvons.



Le 9 février 1989, Stephen Ratkai a été condamné par la Cour suprême de Terre-Neuve à neuf ans d'emprisonnement pour avoir violé la *Loi sur les secrets officiels* en recueillant des renseignements classifiés sur la base navale américaine d'Argentia pour le compte des soviétiques. L'affaire rappelle aux Canadiens que l'espionnage à l'intérieur de nos frontières est une menace réelle et constante.

Le SCRS connaît ou soupçonne au moins deux douzaines d'États qui s'engagent dans des activités préjudiciables à la sécurité et aux intérêts nationaux ou alliés, au Canada ou contre celui-ci. Dans certains cas, ces États veulent des secrets directement liés à la défense et à d'autres intérêts nationaux. Stephen Ratkai, par exemple, a offert une somme importante d'argent pour obtenir des renseignements destinés à permettre à l'Union soviétique de développer des mesures contre les systèmes canadien et alliés de repérage du mouvement des sous-marins étrangers.

Un deuxième type de menace met en cause des tentatives par des pays étrangers — dont certains sont perçus par la plupart comme des amis — visant à faire tourner le système et les événements au Canada à leur propre avantage. Par exemple, certains pays usent à court vert de la « désinformation » et d'autres moyens dans l'espoir de gagner des appuis à des politiques qui servent leurs intérêts plutôt que ceux du Canada. Certaines collectivités ethniques sont les cibles d'agents étrangers qui veulent éliminer les ennemis du régime en place dans la mère-patrie.

La Direction du contre-espionnage du SCRS a pour tâche de détecter les menaces d'espionnage, de sabotage et d'activité à couvrir influencées par l'étranger qui constituent des abus du régime politique démocratique et libre du Canada.

Les débuts du contre-espionnage au Canada sont antérieurs à la Confédération. Au fil des années, le mouvement Fenian, les groupes travaillistes et communistes radicaux qui préchaient la révolution, les nazis et les fascistes ont compté parmi ses cibles. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les activités d'espionnage de l'Union soviétique et ses alliés ont été d'un intérêt particulier — mais non le seul intérêt.

C'est un secteur où le Canada a eu une bonne réputation dans l'ensemble de la collectivité du renseignement. Ainsi, dans son best-seller intitulé *Spycatcher*, Peter Wright affirme que le Canada « a lancé la plupart des idées qui allaient devenir prépondérantes dans la façon de voir des Américains et des Britanniques; par exemple, il a été le premier à penser qu'on pouvait mémoriser et analyser par ordinateur l'ensemble des déplacements de tous les diplomates russes basés à l'Ouest ».\*

En 1988-1989, nous avons effectué trois études liées au programme de contre-espionnage au SCRS. Deux études portant sur les enquêtes du SCRS relatives au mouvement pacifiste et à la protection des secrets scientifiques et technologiques sont examinées respectivement aux chapitres 5 et 6 de ce rapport annuel.

Le présent chapitre porte sur l'étude que nous avons faite sur la Direction du contre-espionnage en général. À des fins d'information, un rapport global est communiqué au sollicitateur général afin qu'il prenne les mesures qu'il jugera appropriées. Comme ce rapport

\* *Spycatcher*, par Peter Wright (Paris, Editions Robert Laffont).



On effectue un travail considérable afin d'épurer les dossiers électroniques et en papier, et d'en supprimer les informations qui ne sont pas vraiment nécessaires. Tout document qui ne relève pas du mandat du SCRS ou qui n'a aucune valeur de renseignement est séparé du reste de manière à ce qu'il ne serve pas aux opérations habituelles. Le reste a été mis de côté en attendant les consultations qui doivent avoir lieu avec les Archives publiques pour déterminer s'il y a lieu de détruire ces documents ou de les conserver sous clé à des fins de recherche historique future.

### **Épuration des dossiers**

Progressivement, le SCRS réussit à aligner ses dossiers sur l'article 12 de la Loi, qui établit le fondement de son mandat, lequel consiste à recueillir et à conserver des renseignements, et sur la définition donnée à l'article 2 des menaces envers la sécurité du Canada. Ce travail était nécessaire car le SCRS a reçu de très nombreux dossiers du Service de sécurité de la GRC, qui n'était pas soumis aux mêmes restrictions légales.

Les dossiers sont évalués par un module spécial de la Direction des dossiers en consultation avec les directions opérationnelles. Du 15 mars 1988 au 31 mars 1989, plus de 115 000 dossiers ont été détruits et 3 508 autres ont été empaquetés et seront transférés aux Archives publiques dès que la sécurité sera assurée dans la salle où ils doivent être entreposés. Tous les dossiers sur des individus ou des groupes faisant partie du mouvement syndical ont été détruits ou empaquetés pour être envoyés aux Archives en raison de leur intérêt historique.

On a restreint l'accès à 57 473 autres dossiers en attendant leur examen. Il s'agit notamment de dossiers qui ont été ouverts dans le cadre de l'ancien programme d'antisubversion et qui n'ont pas encore été détruits ni empaquetés pour être envoyés aux Archives. Ils ne peuvent être consultés qu'avec l'autorisation du sous-directeur général des Dossiers. Les documents correspondants conservés dans le système informatique ont été mis dans une banque de données séparée en attendant leur examen par un module spécial de la Direction des dossiers. Les agents de renseignement ne peuvent consulter les documents qui font actuellement l'objet d'un examen que s'ils ont une raison valable liée à leur travail et l'autorisation du sous-directeur général des Dossiers.

Lorsque des agents de renseignement désirent consulter des renseignements limités, on les examine selon la priorité. Les documents satisfaisant les exigences de la Loi sur le SCRS sont remis au système général de classement ou aux banques de données, pour être utilisés. Les documents non alignés sur la Loi sont détruits.

cours. C'est avec quelques regrets que, à la demande du sous-procureur général, nous avons accepté de ne pas procéder à l'enquête pour le moment.\*

Toutefois, nous l'avons informé que nous continuerions de demander au SCRS de nous tenir au courant de l'enquête et que nous nous réservons le droit de procéder à l'enquête à n'importe quel moment. Nous sommes certains que le SCRS garde *maintenant* les rubans magnétiques de conversations enregistrées qui pourraient être pertinentes, et nous permet-

tre de procéder à une enquête complète au moment opportun.

## Le SCRS et les autochtones

Le Service a mené des enquêtes un peu partout au Canada en 1988-1989 au sujet d'une influence étrangère éventuelle et de la violence possible chez les autochtones. Les enquêtes découlaient des nombreuses déclarations des chefs autochtones qui laissaient entendre qu'il pourrait y avoir des actes de violence si l'on ne faisait pas droit à leurs demandes. Les enquêtes furent complétées en 1989, et le SCRS a soumis son évaluation au Gouvernement.

On nous a demandé de nous pencher sur des entrevues au cours desquelles le Service a cherché à obtenir des renseignements au sujet des protestations des Innus du Labrador contre les vols d'entraînement à basse altitude des avions de l'OTAN au-dessus des terres qu'ils occupent. C'est pourquoi nous approfondissons notre étude. Le travail se poursuivait encore pendant la rédaction du présent rapport annuel. Nous soumettrons nos constatations et conclusions au solliciteur général lorsque notre enquête sera terminée, avec nos recommandations de diffusion, si indiqué.

## Antisubversion

Le SCRS se concentre maintenant sur un plus petit nombre de personnes et de groupes qu'auparavant, dans le cadre du programme d'antisubversion. Une étude statistique que nous avons menée en 1988-1989 montre une chute radicale du nombre de cibles et du recours à des pouvoirs comportant intrusion et de sources humaines.

Lorsque la Direction de l'antisubversion a été démantelée, certaines cibles sont passées sous la responsabilité de la Direction de l'antiterrorisme, d'autres à la Direction du contre-espionnage et d'autres enfin à la Direction de l'analyse et de la production. La plupart des cibles ont simplement été abandonnées.

L'utilisation de techniques comportant intrusion conformément aux mandats judiciaires de la Cour fédérale est grandement réduite. Le ministre n'autorise toujours pas le recours à des techniques comportant intrusion aux fins des enquêtes fondées seulement sur l'alinéa 2d) de la *Loi sur le SCRS*.

---

\* Le texte relativement à l'échange de correspondance entre le président du CSARS et le sous-procureur général est incorporé aux Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes, fascicule no. 3 (30 mai, 1989), pages 3:8 et 3:9.

Bien qu'il soit évidemment impossible d'entrer dans les détails, le Service semble également avoir réussi à réduire de façon substantielle l'ingérence des agents étrangers dans les communautés ethniques au cours de l'année qui vient de s'écouler. Nous avons aussi fait remarquer dans notre rapport spécial l'année dernière sur le programme touchant l'antiterrorisme que les agents de certains gouvernements ont la réputation de donner au SCRS des renseignements erronés destinés à amener le Service à servir leur cause. Le SCRS en est conscient et, à notre avis, il fait bien la distinction entre la fiction et la réalité.

Le Service étudie la possibilité de séparer les fonctions de recherche et d'information au sein de la Direction de l'antiterrorisme. Nous le lui avons recommandé et nous l'encourageons à le faire. Nous nous préoccupions du fait que la section de la recherche était surchargée par des demandes fréquentes et urgentes de préparation de séances d'information. Une section de recherche distincte sera plus en mesure de concentrer ses travaux sur la consolidation des renseignements obtenus au moyen des opérations et pourra ainsi déterminer les modes d'action et les tendances de façon plus globale, de sorte que la Direction sera prête à toute éventualité de menace.

Selon certains observateurs, le «narco-terrorisme» ou le commerce des drogues illégales en vue de soutenir la violence politique est une menace de plus en plus présente. Bien que ce problème soit important dans certains endroits, notamment dans certains pays d'Amérique latine, le SCRS est d'avis que le narco-terrorisme n'a pas autant d'importance au Canada en ce moment. La GRC est du même avis. Le SCRS est d'avis que le commerce canadien de la drogue est dirigé par les criminels que l'on rencontre habituellement, c'est-à-dire ceux qui suivent leurs propres ambitions plutôt que de servir une cause politique; dans des cas isolés, certains individus peuvent mêler le terrorisme au commerce de la drogue, mais il s'agit d'individus peu importants qui agissent pour leur propre compte.

### Air India et Narita

Après mûre réflexion, nous avons jugé, en décembre 1988, que nous pouvions et devions entreprendre une enquête sur les actions ou l'absence d'action du SCRS avant et après les catastrophes d'Air India et de Narita en juin 1985, impliquant dans les deux cas un vol en partance du Canada. Bien que la GRC soit chargée des enquêtes, nous nous sommes demandés si le SCRS aurait pu agir avec plus de diligence afin de prévenir ces catastrophes et s'il avait suffisamment collaboré aux enquêtes policières qui ont suivi. Nous pensons qu'une enquête approfondie mais bien délimitée serait très utile et qu'elle ne dérangait en rien le processus judiciaire ni l'enquête policière encore en cours.

Au début de l'année 1989, nous avons soigneusement élaboré un mandat, sachant très bien que le moindre faux pas pourrait empêcher le pays d'amener les coupables devant la justice. Nous avons demandé au directeur du SCRS de nous faire part de ses observations au sujet du mandat de notre enquête et il a pleinement collaboré.

Puisque toute enquête nécessiterait la collaboration d'autres organismes, le président du Comité a également consulté le sous-solliciteur général et le sous-procureur général du Canada. Les sous-ministres, avec l'appui ferme du commissaire de la GRC, ont répondu que, à ce moment critique, une enquête, même si nous en avions bien précisé les limites, pourrait nuire à l'enquête policière et pourrait aussi empêcher la justice de suivre son



La Direction s'est également bien employée à modifier le mandat du Comité de la production du renseignement. Ce dernier est maintenant chargé de veiller à ce que les rapports de renseignement contiennent une analyse suffisante, y compris des prévisions, et à ce que la rubrique concernant les incidences pour le Canada soit pertinente. On se contentait parfois, dans les rapports antérieurs, de n'offrir qu'une simple description des questions. Nous étions également préoccupés par le fait que l'on se fiait parfois trop aveuglément aux sources d'information étrangères.

Le SCRS a pris d'importantes mesures afin de corriger les lacunes que nous et le Groupe consultatif indépendant avions relevées en 1987. *Mais nous* sommes toujours d'avis que la création d'un organisme distinct chargé d'analyser les renseignements provenant de toutes sources, y compris le SCRS, devrait être étudiée plus à fond. Il en sera question à l'annexe A.

## Programme d'antiterrorisme

L'exercice visé s'est déroulé sans acte de terrorisme sérieux et une part du crédit revient à la Direction de l'antiterrorisme. Le plus grand défi de cette dernière a été le sommet économique qui a eu lieu à Toronto l'an dernier, car la nouvelle du moindre incident aurait fait le tour du monde. Le SCRS a procédé à un certain nombre d'évaluations de la menace et a élaboré un exposé sous forme de document vidéo afin de renseigner les autres organismes à propos des choses auxquelles ils devaient porter attention. L'intérêt qu'ont manifesté un certain nombre de gouvernements à l'égard de ce document vidéo donne une bonne idée de son succès.

Le SCRS a participé activement à l'élaboration de politiques et de procédures applicables à l'échelle du gouvernement dans les cas d'incidents terroristes. Au cours d'exercices destinés à préparer divers ministères et organismes, la Direction de l'antiterrorisme a montré qu'elle pouvait entrer en action rapidement\*.

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous avons mentionné le ciblage d'un groupe latino-américain dont la contribution à un conflit à l'étranger est devenue insignifiante. La portée de cette enquête a été réduite.

Il y a eu des progrès dans d'autres secteurs que nous avons examinés. Les enquêteurs ont reçu des instructions claires selon lesquelles ils peuvent entretenir des contacts réguliers avec des gens des communautés ethniques au sein desquelles se trouvent certains groupes qui ont recours à la violence politique à l'égard des conflits qui se déroulent dans leur patrie. Ces instructions respectent les recommandations que nous avons formulées. Nous sommes satisfaits des lignes directrices précisées dans le Manuel des opérations pour de telles relations. Ces lignes directrices sont nécessaires car les opérations du SCRS peuvent avoir un effet néfaste sur les activités politiques légitimes des groupes ethniques.

\* La Direction a eu l'occasion d'appliquer sa théorie à une situation réelle peu après la fin de l'exercice financier visé lorsqu'un autobus assurant la liaison entre Montréal et New-York a été détourné sur la colline parlementaire. À ce moment, le détournement était essentiellement l'affaire de la police. Mais, par exemple, c'est grâce aux contacts du SCRS que l'identité de l'auteur du détournement a pu être déterminée avant le dénouement pacifique de l'incident.



Notre principale critique touchait l'insistance marquée sur l'analyse à court terme de l'actualité, qui vise surtout à suivre les événements et leur déroulement et à informer les autorités des problèmes éventuels, au détriment de l'analyse de base à long terme, qui permet de fournir des renseignements fiables servant à aider le gouvernement à élaborer des politiques et à prendre des décisions stratégiques.

Un certain nombre de facteurs structurels sont à l'origine de ce déséquilibre. Par exemple, nous avons trouvé que l'organisation a un penchant pour la collecte de renseignements au moyen des programmes opérationnels (contre-espionnage et antiterrorisme) plutôt que pour la prestation de conseils au gouvernement. C'est pourquoi les travaux de la Direction semblaient plus axés sur ce que les directions opérationnelles mettaient à sa disposition que sur les besoins des utilisateurs des renseignements. Nous avons conclu que cela pouvait s'expliquer en partie par le fait que le gouvernement n'a pas donné de directives précises à l'égard de ses besoins en renseignements de base.

Un plan stratégique de production de renseignements requis et de priorités pour la production a été mis au point et sera étudié par le Gouvernement. Il a été préparé en fonction des prévisions de menaces faites par la Direction elle-même d'après un sondage qu'elle a mené auprès des ministères qui utilisent les renseignements. On s'attend à ce que les décisions qui en découleront constitueront les premières directives globales du gouvernement à l'égard des renseignements dont il a besoin. En outre, le Comité de la production du renseignement, qui réunit des cadres du SCRS et qui s'occupe principalement de planification stratégique, est devenu plus actif.

Le Service est également en train de se débarrasser du penchant qu'il avait, à notre avis, pour les généralistes au détriment des spécialistes. Un certain nombre de mesures ont été prises afin d'accroître le niveau de spécialisation au sein de la Direction. Les travaux ont été réorganisés en fonction des divisions géographiques; les analystes sont maintenant responsables de certaines parties du monde plutôt que de genres particuliers de menaces envers la sécurité nationale, ce qui les incite beaucoup plus à se familiariser avec les culturs au sein desquelles la majorité des menaces de terrorisme et d'espionnage ont leur origine. Le nombre d'analystes doublera aussi.

Sur un plan beaucoup plus social, il est également plus convenable que les analystes aient été sortis des directions opérationnelles et qu'ils se trouvent maintenant plus près de leurs propres chefs, malgré le fait qu'ils sont maintenant installés dans des locaux surpeuplés.

Des efforts sont maintenant déployés pour ramener les agents de liaison de sécurité au sein de la Direction à la fin de leur affectation à l'étranger. Il s'agissait pour nous d'une source de connaissances laissée inexploitée. Un premier agent est déjà au sein de la Direction, en

qualité d'agent senior.

Le changement peut-être le plus frappant au sein du Service est que celui-ci recherche maintenant des compétences à l'extérieur de ses propres rangs. Des mesures ont été prises pour recruter des chercheurs universitaires et d'autres spécialistes qui, à contrat, procéderont à une analyse de base dans leurs champs de compétence respectifs sous la direction d'un nouveau Groupe de l'analyse stratégique. L'accès direct aux universitaires est l'une des choses qui nous a le plus impressionnées en ce qui a trait au bureau national des évaluations de l'Australie.

Nous sommes toutefois navrés que les registres d'immatriculation de véhicules du Québec ne soient pas inclus dans cette convention. Ce qui veut dire, par exemple, que le SCRS ne peut complètement identifier le propriétaire d'un véhicule avec des plaques d'immatriculation du Québec, utilisé par un individu soupçonné de terrorisme.

Les autorités du Québec ont décidé qu'elles ne négocieraient pas d'entente protectrice relativement à la collaboration avec le SCRS tant qu'elles n'auraient pas abouti à un accord avec la GRC touchant la collaboration en vertu de la *Loi sur les infractions à la sécurité*. Le SCRS a déjà une entente protectrice avec toutes les autres provinces.

Ceci nuit au SCRS en ce qu'il n'a pas les outils nécessaires pour accomplir son travail. Nous partageons l'espoir du Service à l'effet qu'il y ait une entente protectrice avec le Québec.

## Filtrage de sécurité

Le problème persistant des retards dans le traitement des habilitations de sécurité a diminué considérablement. Certains facteurs y ont contribué, notamment la mise en oeuvre rapide et efficace des recommandations d'un expert du Conseil du Trésor à qui on a fait appel pour déterminer de quelle manière le système pouvait être rationalisé. On a également procédé à un important changement au chapitre du filtrage des candidats à la citoyenneté canadienne. Plutôt que de rédiger un rapport sur chaque personne qui présente une demande de citoyenneté, le SCRS n'en présente un que dans les cas où la vérification faite au sujet d'un demandeur révèle certains problèmes.

Le SCRS l'admet, le traitement des demandes d'évaluation de sécurité est encore trop long. Dans certains cas, notamment en ce qui a trait à l'immigration, les renseignements proviennent de gouvernements étrangers, dans un laps de temps indépendant de la volonté que du gouvernement sur la sécurité, l'objectif visé est de 30 jours d'enquête pour les niveaux I et II (CONFIDENTIEL et SECRET) et de 120 jours pour le niveau III (TRÈS SECRET). Les habilitations nécessitent actuellement deux fois plus de temps, c'est-à-dire 60 jours pour ce qui est des niveaux I et II et 240 jours dans le cas du niveau III. Bien sûr, il s'agit de moyennes. Dans certains cas, la procédure est plus rapide, dans d'autres plus lente.

## Analyse et production

Nous sommes heureux de constater que certains changements ont été apportés aux travaux de la Direction de l'analyse et de la production depuis que nous avons examiné ses activités en 1987-1988.

Les autorités du SCRS et du CPIC considèrent présentement un projet de convention lequel donnerait au Service, accès à toutes fins, à deux des trois banques de données sur les registres d'identification et d'immatriculation de véhicules. L'exclusion de la troisième banque de données du projet de convention ne nous inquiète pas. Elle contient des renseignements touchant aux enquêtes ouvertes de la police.

Nous étions déconcertés et déçus du retard apporté à résoudre ce problème.

Mais aucun surveillant du SCRS, aux troupes d'un présumé terroriste, n'a la même possibilité d'obtenir des renseignements instantanés sur sa proie.»

«des milliers de policiers dans les banlieues paisibles ont des terminaux du CPIC montés sous les tableaux de bord de leurs voitures et peuvent se renseigner aussi facilement sur des adolescents qui traînent dans un parc de stationnement que sur la voiture dans laquelle les voleurs d'une banque se sont enfuis.

Initialement, le SCRS n'avait accès au CPIC que par l'entremise de la GRC. Plus tard, il a obtenu un accès direct mais seulement pour les fins de ses activités d'antiterrorisme et il ne disposait de terminaux qu'à l'administration centrale et dans deux des six régions. Cela était évidemment insuffisant. Tel que mentionné dans notre rapport annuel de 1986-87

Le SCRS bénéficiera bientôt d'un accès beaucoup amélioré au CPIC (Centre d'information de la police canadienne), réseau informatique à liaison radio qui donne aux agents de police un accès instantané à des banques de données sur l'immatriculation de véhicules, les mandats d'arrests non exécutés et d'autres renseignements.

## Accès au CPIC

Par conséquent, à l'annexe A, nous proposons que la Loi autorise explicitement la publication de statistiques sur le nombre de Canadiens (citoyens et immigrants admis) qui sont sous surveillance. Nous sommes d'avis que les Canadiens ont le droit d'être mis au courant de ces chiffres qui donnent une bonne idée du niveau d'activité du SCRS.

Nous ne sommes toujours pas satisfaits de la quantité limitée de statistiques qu'il nous a été possible de rendre publiques à l'égard des mandats judiciaires. C'est un sujet que nous avons déjà abordé de façon exhaustive dans les rapports annuels précédents. Le Service est d'avis qu'une plus grande divulgation pourrait compromettre la sécurité nationale mais nous remarquons que les Canadiens reçoivent des informations moins précises qu'avant 1984, alors que les mandats judiciaires touchant le renseignement de sécurité étaient émis en vertu de la Loi sur les secrets officiels.

(voir le chapitre 2) de demande de mandats a été rendu plus rigoureux. En 1988-1989, le nombre total de mandats nouveaux et renouvelés est resté inférieur à celui des années 1985 et 1986.



### 3. OPÉRATIONS DU SCRS

Dans la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité sont énumérées un certain nombre de tâches précises qui nous sont dévolues, mais on y trouve également un vaste mandat qui nous permet d'examiner de façon générale le rendement du Service au chapitre de ses tâches et de ses fonctions. Ayant traité des tâches particulières dans le chapitre précédent, nous passons maintenant à un examen d'ordre plus général. Notre départ che repose sur deux principes : celui de la sécurité nationale et celui du respect des droits et libertés de la personne.

#### Recours aux mandats judiciaires

L'utilisation de techniques comportant intrusion, comme l'écoute électronique et l'ouverture du courrier, n'est permise que par des mandats judiciaires délivrés par la Cour fédérale du Canada. Le tableau I nous permet de constater que le nombre total de mandats nouveaux et renouvelés est passé de 75 en 1987-1988 à 90 en 1988-1989. L'augmentation est forte, mais elle est plus apparente que réelle; il a fallu procéder à un certain rattrapage en raison du retard du renouvellement de certains mandats à un moment où le processus

Tableau 1. Mandats nouveaux et renouvelés

Années civiles		Années financières*	
Nouveaux mandats	82	67	55
	95**	71	67
Mandats renouvelés	27	8	35
	109	75	90
Durée moyenne des mandats (en jours)		190.8	211.5
Total		1985	1988-1989
		1986	1987-
		1987	1988
		162.2	224.3
		173.6	
		190.8	

\* C'est la première fois que nous faisons état de statistiques sur les mandats judiciaires en fonction des années financières. Par le passé, nous faisons état des chiffres de l'année civile antérieure. Ce changement permet de faire concorder les statistiques sur les mandats judiciaires avec le reste du rapport annuel, lequel porte sur l'exercice financier. Afin d'établir une comparaison avec l'année précédente et de tenir un dossier complet, nous exposons également les chiffres de l'année 1987-1988 (sinon les mandats émis de janvier à mars 1988 ne figureraient pas dans le tableau).

\*\* Dans les rapports annuels antérieurs, par inadvertance, nous avons indiqué 94 nouveaux mandats en 1986.





Le SCRS, comme toute agence de renseignement de sécurité, a un système de sécurité interne pour protéger l'information classifiée contre la divulgation non autorisée, la destruction, la soustraction, l'arnement ou l'interruption. Ce système vise la pénétration de l'extérieur et aussi les manques de l'intérieur, entraînant des fuites accidentelles ou volontaires.

En 1987, il y a eu un bon nombre de divulgations publiques — y compris un bulletin de nouvelles révélant l'existence d'un organisme préposé au rassemblement de renseignements très important — cela indiquait fortement la possibilité de fuites à l'intérieur du Service. Par la suite nous avons demandé à l'inspecteur général selon l'article 40 de la *Loi sur le SCRS*, d'effectuer en notre nom, un examen des opérations et ligne de conduite du Service touchant les divulgations non autorisées de renseignements classifiés. Nous avons aussi demandé à l'inspecteur général son opinion relativement au rôle que devrait avoir la GRC dans l'enquête de fuites douteuses.

Nous avons maintenant reçu le rapport de l'inspecteur général et nous prenons en considération ses constatations et conclusions. Tel que prévu à l'article 54, nous présenterons un rapport au solliciteur général, en temps utile.

## Collecte de renseignements sur des États et des ressortissants étrangers

En vertu de l'article 16 de la *Loi*, le ministre de la Défense nationale et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, sous réserve du consentement du solliciteur général, peuvent demander au SCRS de recueillir des renseignements au Canada sur des États et des ressortissants étrangers qui ne sont pas citoyens canadiens, pour les besoins de la défense des affaires internationales. En vertu du sous-alinéa 38a)(v), nous devons surveiller ce genre de demandes. Encore une fois, en 1988-1989, il n'y en a eu aucune.

L'utilité évidente de renseignements sur d'autres États, pour la planification de la défense et la conduite des affaires internationales, tranche étonnamment avec le fait qu'on omet de recourir au SCRS dans ces domaines. Ce qui nous fait dire que l'article 16 est trop restrictif.

En 1988-1989, nous avons commandé au professeur Peter H. Russell de l'Université de Toronto, expert canadien notoire dans le domaine du renseignement de sécurité, un document\* sur les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à créer le genre d'agence de renseignement étranger que l'Australie, les États-Unis, et d'autres pays possèdent. Nous sommes d'accord sur sa conclusion que le Canada n'a pas besoin d'un tel organisme pour l'instant.

Toutefois, comme nous en discutons plus abondamment à l'annexe A, nous appuyons également sa recommandation pour que soit supprimée de l'article 16 la locution restrictive «dans les limites du Canada», ce qui pourrait inciter le gouvernement à recourir davantage au SCRS dans ce domaine. De plus, les technocrates canadiens dépendraient moins des agences d'autres pays et de leurs renseignements qui répondent davantage à leurs besoins plutôt qu'à ceux du Canada.

## Rapport du directeur et certificat de l'inspecteur général

Le rapport annuel que le directeur du SCRS devait présenter au solliciteur général pour 1988-1989 a été reçu. Au moment où nous mettons la dernière main au nôtre, l'inspecteur général était encore à élaborer son certificat dans lequel il indique s'il est satisfait ou non du rapport du directeur. Le Comité ne pourra en parler que dans son prochain rapport.

En 1988-1989, nous avons reçu le certificat de l'inspecteur général, couvrant la période du 1<sup>er</sup> janvier 1987 au 31 mars 1988. Ce document était le complètement le plus utile à nos propres idées et notre recherche. Nous remarquons qu'on y voit d'un bon oeil les changements apportés dans la façon dont le SCRS choisit les cibles et décide de la profondeur à donner aux enquêtes sur celles-ci, confirmant ainsi le point de vue que nous avons exprimé dans le dernier rapport annuel sur la qualité de notre propre recherche.

\* Ce document est disponible chez le professeur Russell.

Nous avons également poursuivi l'étude spéciale que nous avions faite l'année dernière sur le triage sécuritaire des immigrants. Nous avons des inquiétudes en ce qui concerne l'efficacité du processus et nous soumettons un autre rapport au solliciteur général. Le ré-établissement des responsabilités entre le SCRS et les autorités du service d'immigration, en voie de développement, satisfera nos inquiétudes, libérant le Service de la routine afin qu'il puisse concentrer ses efforts à identifier les immigrants éventuels qui pourraient représenter des menaces à la sécurité nationale. Nous surveillerons ces changements.

## Consultations et enquêtes

Comme par les années passées, nous avons rencontré à l'occasion le solliciteur général, son adjoint, l'inspecteur général, et le directeur du Service. Nous avons également continué de visiter les bureaux régionaux du Service. En 1988-1989, nous avons visité ceux de Vancouver, Toronto, Montréal, Québec et Halifax, ainsi que le bureau régional d'Ottawa.

En général, le SCRS a continué à accepter de bon gré de satisfaire nos demandes officielles d'information. Une difficulté s'est toutefois posée en 1988-1989 et mérite d'être signalée en raison du principe fondamental sous-jacent. Nous avons demandé à voir des dossiers qui avaient également fait l'objet d'une plainte auprès du commissaire à la protection de la vie privée ainsi que d'une demande déposée auprès de la Cour fédérale du Canada en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Nous avons voulu nous assurer que le Service n'avait pas, sans motif valable, empêché le commissaire d'examiner quoi que ce soit.

Le SCRS a retardé de nous fournir l'information car selon un avis légal qu'il a reçu, il est-il-mait que, puisque le commissaire à la protection de la vie privée était en cause, le CSARS pouvait être au-delà de sa compétence. Nous ne pouvions accepter pareille réponse. La *Loi sur le SCRS* dit que nous avons accès à tout ce que le SCRS a dans ses dossiers, sauf aux renseignements confidentiels du Cabinet. C'est un principe important et l'affaire s'est éventuellement réglée à notre satisfaction.

L'exclusion des renseignements confidentiels du Cabinet est une question que nous avons déjà traitée. Dans les rapports antérieurs, nous avons dit que nous ne connaissions aucun cas où cela nous avait empêché de faire notre travail. Toutefois, il se présente un cas actuellement : on nous a refusé l'accès au plan opérationnel plurianuel (POP) du Service, alléguant qu'on le préparait à l'intention du Conseil du Trésor, qui est un comité du Cabinet.

Un compromis est finalement intervenu : bien que le document du POP soit retenu, on nous a promis l'accès à tous les renseignements qu'il contient. Toutefois, l'affaire démontre que l'exclusion des documents du Cabinet pourrait nuire à l'efficacité du contrôle. A l'annexe A, nous recommandons que le paragraphe 39(3) de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé de façon que le Comité ait accès à tous les renseignements que possède le Service, quelle qu'en soit la source.



En 1988-1989, nous avons fait des études sur le rôle du Service de protéger les secrets scientifiques et technologiques du Canada, l'intérêt du Service pour le mouvement pacifiste, et le Programme de contre-espionnage. Des rapports seront soumis incessamment au solliciteur général. On trouvera plus loin dans le présent rapport annuel un résumé de nos conclusions et recommandations, aussi complet que le permet la sécurité nationale.

En vertu du mandat que nous confère l'alinéa 38a) de la Loi, soit celui de «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions», ainsi que de notre pouvoir, prévu à l'article 54, de présenter des rapports spéciaux au solliciteur général, nous avons poursuivi un programme d'études en profondeur au fil des années.

## Rapports spéciaux

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous avons signalé qu'un rapport d'action illicite avait été envoyé aux autorités provinciales à qui il appartenait de décider s'il y a lieu de poursuivre. Le Procureur général de la province a décidé de ne pas engager de poursuites judiciaires dans ce cas.

En 1988-1989, nous avons eu un rapport du genre. Il visait un agent de renseignement qui s'est fait passer pour un membre de la GRC au cours de la mise en place d'une opération de surveillance. Dans le cas qui nous occupe, bien que l'agent de renseignement ait fait preuve d'un manque de jugement, il ne semble pas y avoir eu dommage réel. L'employé a été réprimandé.

En vertu de l'article 20 de la Loi, le directeur doit informer le solliciteur général lorsqu'il a des motifs de croire qu'un employé du SCRS a agi illicitement. Nous obtenons copie du rapport du directeur ainsi que de tout commentaire que le solliciteur général communique au procureur général.

## Actes illégaux

Nous avons effectué plusieurs études statistiques en 1988-1989 sur le recours aux pouvoirs comportant intrusion, l'utilisation des années-personnes et les enquêtes sur les cibles désignées à l'origine aux termes de l'ancien programme d'antisubversion. Au chapitre 3, nous exposons les conclusions encourageantes de cette troisième étude.

Le niveau de collaboration observé au cours du présent exercice est inégal au sein du Service. Pour notre part, pour économiser temps et argent, nous avons essayé autant que possible d'utiliser l'information que le Service recueille déjà pour ses propres besoins. Mais, bien que certaines données soient fournies par le Service tous les trois mois, ce qui nous permet d'être raisonnablement à jour dans notre analyse, d'autres ne sont fournies qu'une fois par année. Dans ces derniers cas, les données sont passablement défraîchies au moment où nous les traitons. Nous continuons de discuter de ce problème avec le Service.

Nous avons maintenant certaines données dans tous ces domaines. Nous les avons normalisées, en général en fonction des exercices, de manière à pouvoir les comparer facilement, et les avons centralisées dans une seule base de données.

L'article 19 de la *Loi sur le SCRS* porte, entre autres choses, que

(2) Le Service peut (...) communiquer (...) les informations visées [c'est-à-dire, «les informations qu'acquiert le Service dans l'exercice des fonctions qui lui sont confiées en vertu de la présente loi»] (...)

(d) lorsque, selon le ministre, leur communication à un ministre ou à une personne appartenant à la fonction publique du Canada est essentielle pour des raisons d'intérêt public et que celles-ci justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée : a) ce ministre ou à cette personne.

(3) Dans les plus brefs délais possibles après la communication visée à l'alinéa 2d), le directeur en fait rapport au comité de surveillance.

Bien qu'aucun rapport du genre n'ait été reçu en 1988-1989, nous sommes conscients de l'existence d'un échappatoire qui a permis la communication de renseignements du SCRS en dehors du cadre visé à l'article 19. Dans un cas, le solliciteur général de l'époque a demandé au SCRS de coordonner la préparation et la tenue, de concert avec la GRC et le ministre des Affaires extérieures, d'une séance d'information à l'intention de représentants élus. En vertu de la *Loi*, le SCRS n'est pas autorisé à communiquer des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions à des élus, à moins qu'ils ne soient membres du gouvernement. Connaissant cette disposition, le ministre a ordonné que les renseignements soient communiqués par des fonctionnaires «agissant à titre de mandataires».

Quel que soit le bien-fondé de cette séance d'information, nous craignons que, en faisant des fonctionnaires du SCRS des mandataires du ministre, il soit possible d'éluider le principe de l'article 19 voulant que nous soyons informés des communications qui se font en dehors du champ étroit de l'assistance liée à l'exécution de la loi, à la conduite des affaires internationales et à la défense nationale.

Un autre principe est en jeu ici. Le solliciteur général et les fonctionnaires du ministre ont accès à toutes les informations obtenues par le SCRS grâce à ses pouvoirs d'autorisation à faire grand usage de l'intrusion. La *Loi* ne prévoit aucune limite quant à la façon qu'ils peuvent utiliser l'information. Nous recommandons donc (recommandation énoncée à l'annexe A) que toute communication par le ministre soit assujettie aux mêmes restrictions que celles faites par le Service lui-même en vertu de l'article 19.

## Statistiques sur les activités opérationnelles

En vertu du sous-alinéa 38a)(vi) de la *Loi*, nous avons le mandat de «réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service». Au cours de la dernière année, nous avons élaboré les spécifications d'un système informatisé global d'information sur la surveillance portant à la fois sur les pouvoirs comportant intrusion, le nombre de cibles soumises à une enquête, les ressources financières et humaines, le personnel, la conservation et la destruction des dossiers, le recours aux sources ouvertes, la production de renseignements, les informations échangées en vertu d'ententes avec des organisations canadiennes et étrangères, les activités entreprises avec l'approbation du ministre et les mesures objectives au niveau menaces.

ce qu'il donne suite à notre demande lorsqu'il disposera des ordinateurs plus puissants qui lui ont été promis.

## Mandats

Nous n'avons pas la mission explicite de surveiller les différents mandats. C'est à la Cour fédérale du Canada qu'incombe avant tout cette responsabilité. Toutefois, au cours de nos examens approfondis des programmes du SCRS, nous examinons minutieusement des affidavits présentés sous serment à l'appui de demandes de mandat. En particulier, nous vérifions si les affidavits sont en tous points conformes aux faits contenus dans les dossiers sur lesquels ils se fondent. Nous nous employons également à lire tous les mandats.

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous avons souligné les changements importants qui avaient été apportés aux procédures dans ce domaine. Ils visaient à rendre des personnes reconnues responsables de l'exactitude des faits fournis à la Cour à l'appui des demandes de mandat. Les procédures ont continué de changer. En particulier, la direction du contentieux joue un plus grand rôle. Chaque équipe de rédacteurs compte un avocat et un analyste.

Naturellement, nous favorisons des contrôles internes plus stricts sur le processus des demandes de mandat. Nous croyons qu'il ne faut recourir aux pouvoirs comportant intrusion et autorisés par les mandats qu'en cas de nécessité absolue, c'est-à-dire lorsque les renseignements dont a besoin le SCRS pour protéger l'intérêt national ne peuvent être obtenus autrement.

Mais nous craignons également que le nouveau processus soit lourd. Nous n'entendons évidemment pas un relâchement de la rigueur que le Service a commencé à apporter au processus. Mais nous sommes convaincus qu'il faut prévoir une procédure concernant les mandats d'urgence. Nous exposons nos idées et propositions à ce sujet à l'annexe A.

Nous avons été heureux de constater en 1988-1989, que les mandats continuent de protéger les relations privilégiées qui s'établissent entre un avocat et son client. Nous avons remarqué avant aujourd'hui que, contrairement au *Code criminel*, la *Loi sur le SCRS* ne protège nullement ce type de relations privilégiées. Notre recommandation que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée afin de prévoir une telle protection est également énoncée à l'annexe A.

Dans cette annexe, nous proposons également de renforcer le rôle de l'avocat du diable dans le processus de demande de mandat. Présentement, l'avocat du diable s'assure que les renseignements nécessaires pour la demande de mandat soient exacts. Nous nous attendions à plus lorsque nous avons initialement proposé la nomination d'un avocat du diable. Nous recommandons que la *Loi* soit modifiée en ce sens et que l'avocat du diable conteste chaque mandat devant la Cour fédérale elle-même, comme s'il représentait la cible (qui ne sait pas, bien entendu, qu'un mandat est demandé contre elle).



maintenant le compte, province par province, des échanges de renseignements effectués durant trois ans, entre janvier 1986 et décembre 1988.

Une vérification restreinte et à l'improviste que nous avons faite auprès d'une province indique que la plupart des renseignements en cause sont assez banals, provenant par exemple des registres de naissance, et visent à vérifier des demandes d'habilitation de sécurité. Ce genre de besoin ne suscite aucune crainte. Toutefois, il se peut que des renseignements plus délicats soient échangés. Il nous faut être mieux en mesure de surveiller pareils échanges. En particulier, nous nous précocipons du fait

- que le Service ne fait, dans ses données sur les échanges, aucune distinction entre les renseignements personnels et les autres types de renseignements en cause;
- qu'il n'indique pas la communication ou la réception de renseignements personnels particulièrement délicats; et
- que nous ne savons pas dans tous les cas à quels ministères ou organismes on s'est adressé.

Au cours des derniers mois de *cette année*, nous aurons comme principal projet de vérifier la tenue des dossiers se rattachant à toutes les ententes conclues, en particulier les renseignements échangés avec les provinces et la qualité des politiques du Service à cet égard. Nous avons également commencé à examiner les renseignements échangés dans le cadre d'autres ententes.

## Ententes avec l'étranger

En vertu de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi*, huit ententes ont été conclues avec des services de police ou des organismes de sécurité d'autres pays, et le Service a également été autorisé à prolonger l'entente conclue avec 60 services de police et organisations de sécurité. Ces ententes en elles-mêmes ne nous inquiètent pas. Elles comblent les vides laissés lorsqu'on a voulu séparer le renseignement de sécurité de la fonction de police dans la société canadienne en créant le SCRS et que celui-ci a réduit au début ses contacts officiels avec les services de police étrangers. Nous nous sommes rapidement rendus compte que le SCRS avait besoin de ces contacts pour vérifier les dossiers criminels et autres en vue de faire des recommandations sur les habilitations de sécurité.

Mais nous ne sommes toujours pas convaincus de pouvoir surveiller aussi bien que nous le jugeons nécessaire la circulation de renseignements personnels de nature confidentielle. Tout comme dans ses échanges avec les provinces et les services de police relevant d'elles, le SCRS n'indique pas les renseignements sur les particuliers qu'il communique aux organismes étrangers de façon à ce que nous puissions les repérer facilement. Ainsi, en vérifiant le dossier d'un particulier, nous pourrions voir si des informations ont été fournies et de quel genre de renseignements il s'agit. Mais il n'existe aucune liste précisant dans quels dossiers de *tels* renseignements ont été puisés.

Comme il est impensable de dépouiller régulièrement tous les dossiers, nous ne pouvons suivre ni le volume des renseignements fournis par le SCRS ni leur nature. Nous continuons d'insister auprès du SCRS pour qu'il comble cette lacune et nous nous attendons à



Toutefois, nous croyons que ces échanges doivent être suivis avec attention de façon qu'il n'y ait pas d'abus. En 1988-1989, nous avons élaboré une formule visant à surveiller et à vérifier tous les renseignements échangés avec d'autres gouvernements dans le cadre de ces ententes, nous attardant pour commencer aux ententes avec les provinces. Nous avons

Certains gouvernements provinciaux ont été critiqués pour avoir conclu une entente avec le SCRS. Or, nous considérons ces ententes comme essentielles : le Service a besoin de renseignements fournis, par exemple, par les bureaux provinciaux des véhicules, tandis que les corps policiers et d'autres organismes relevant des provinces doivent obtenir l'information dont ils ont besoin pour aider à faire régner l'ordre public et veiller à la sécurité des citoyens. Les ententes ne menacent pas, en soi, la vie privée à laquelle les Canadiens ont droit. De fait, ces ententes officielles permettent précisément d'exercer une certaine surveillance sur les échanges de renseignements qui, autrement, pourraient être faits sans restriction.

En 1988-1989, une seule nouvelle entente semblable à celle conclue avec d'autres provinces a été signée avec le Manitoba. L'entente, qui vise le gouvernement provincial et les services de police de la province, autorise l'échange de renseignements et la prestation d'aide en général. Elle n'est pas obligatoire. Jusqu'à maintenant, le SCRS a conclu une entente avec toutes les provinces, sauf avec le Québec et l'Ontario, ainsi que des ententes visant les principaux services de police de toutes les provinces, sauf avec ceux du Québec.

Le paragraphe 13(2) et l'alinéa 17(1)a) de la *Loi* autorisent le SCRS à conclure des ententes avec différents organismes du gouvernement fédéral, ainsi qu'avec les gouvernements et organismes provinciaux (y compris les services de police), afin de remplir ses propres fonctions et de fournir des évaluations de sécurité. Le sous-alinéa 38a)(iii) nous donne comme double mandat d'examiner ces ententes et de surveiller les informations ou renseignements transmis dans le cadre de celles-ci.

### Ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux

A l'occasion de notre examen des instructions ministérielles, nous avons en outre entrepris d'étudier les modifications apportées au Manuel des opérations du SCRS. Au cours de 1988-1989, le Service a mis la dernière main à des révisions majeures de plusieurs chapitres qui visaient le Service de sécurité de la GRC avant que la *Loi sur le SCRS* ne soit adoptée. En général, ces révisions resserrent les mesures de contrôle exercées par l'administration centrale sur les enquêtes et précisent les responsabilités touchant la réglementation des activités. Nous saluons, en particulier, le virage effectué qui consiste à mettre l'accent sur l'énoncé de principes généraux à respecter dans les enquêtes, et à délaisser l'approche graduelle fondée sur la procédure.

Mise à part une réserve que nous exposerons au présent chapitre dans la partie sur la divulgation, nous sommes d'avis que les instructions ne permettent aucune utilisation abusive ou inutile des pouvoirs du Service, ni n'empêchent indûment sur les droits ou la vie privée des particuliers. Nous sommes heureux en particulier des instructions précises visant à éliminer certains renseignements recueillis sur des personnes avant et après juillet 1984, dans le cadre du Programme d'antissubversion. Les progrès réalisés dans ce domaine sont examinés en détail au chapitre suivant.

Pour des raisons évidentes, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ne peut exposer la nature de son travail avec autant de détails que la plupart des autres institutions publiques; tant ses sources que son produit sont secrets. Aussi la *Loi sur le SCRS* prévoit-elle à l'égard des activités du Service de vastes mesures de contrôle dont l'application est confiée à la Cour fédérale, au solliciteur général, à l'inspecteur général et au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS).

Le CSARS a pour mission spéciale de suivre de près les activités du SCRS pour le Parlement et le public.\* Grâce à des observations privées et publiques, il veille à ce que le SCRS protège adéquatement la sécurité nationale, mais, et c'est là un point crucial, sans pour autant agir illicitement ni user de façon déraisonnable ou inutile de ses pouvoirs.

L'enquête et l'audition des plaintes font partie du processus. Nous traitons d'ailleurs des plaintes au chapitre 8. Dans ce chapitre et dans les *cinq* suivants, nous décrivons ce que nous avons appris au cours de nos activités de contrôle plus générales. Les chapitres 4, 5 et 6 portent sur des sujets précis, à savoir le contre-espionnage, l'intérêt porté par le SCRS au mouvement pacifiste et la protection des secrets scientifiques et technologiques. Le chapitre 3 traite des activités du SCRS en général et le chapitre 7 des questions d'ordre administratif. Enfin, dans le présent chapitre, nous examinons les éléments de la surveillance énoncés explicitement dans la *Loi*.

## Instructions ministérielles

En vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS*, le solliciteur général peut donner par écrit au directeur des instructions concernant le Service. Copie de celles-ci est transmise à l'examen du Comité sous le régime du sous-alinéa 38a)(ii). En 1988-1989, nous avons examiné *cinq* nouvelles instructions ministérielles qui figurent à l'annexe C. Nous avons également examiné :

- six instructions de 1987-1988 qui sont arrivées trop tard pour être étudiées avant la préparation du dernier rapport annuel; et
- une série d'anciens documents que le Service, contrairement au ministre du Solliciteur général, considérait comme étant des instructions ministérielles. Ces documents ont été retenus à l'occasion d'un inventaire visant à déterminer si nous obtenions copie de toutes les instructions ministérielles.

\* Nous appelons ce rôle «contrôle» ou «surveillance». Quelques critiques aimeraient que nous nous en tenions à l'expression «surveillance», croyant apparemment que le mot «contrôle» implique des pouvoirs considérables nous permettant de diriger le SCRS. Il est vrai que le terme «surveillance» est celui employé dans la *Loi sur le SCRS*, mais, par contre, «contrôle» est le mot généralement employé par la collectivité occidentale du renseignement pour décrire ce rôle. Cette discussion semble stérile et nous employons ces deux mots de façon interchangeable. Ce qui compte après tout est ce que nous faisons, ce qui comprend faire des commentaires sur le rendement du Service, dans le privé ou en public mais non pas donner des directives au Service.

La surveillance efficace est un processus continu. L'expérience nous montre que l'examen des mandats doit demeurer une priorité constante. Nous avons en outre l'intention d'effectuer une étude visant à évaluer l'utilité réelle des renseignements que procure le recours à des méthodes telles que l'écoute électronique, qui comportent intrusion.

Voici d'autres domaines que nous estimons devoir approfondir : le contrôle des renseignements échangés avec les corps de police et les organismes gouvernementaux des provinces et de pays étrangers; *l'usage de sources ouvertes*; la vérification des visas par le SCRS; divulgation non autorisée de renseignements classifiés; la poursuite de la destruction des documents qui n'auraient pas dû être versés dans les dossiers du SCRS; et le rôle du Service avant et après la tragédie d'Air India et de l'aéroport de Narita.

### Travaux inachevés

Un autre problème qui ne s'est pas posé sérieusement est celui du délai à respecter avant d'examiner un dossier : devons-nous attendre que les dossiers ne suscitent plus aucun intérêt avant de les examiner. Quelques critiques ont fait grand cas de cette question, affirmant qu'en examinant des opérations en cours nous essayons de « diriger » le Service, outrepassant ainsi le mandat que nous confère la loi. Dans le cadre de notre rôle de surveillance nous faisons des observations et des recommandations mais nous ne « dirigeons » pas le Service et nous ne sommes d'ailleurs pas qualifiés pour le faire.



L'année 1987 fut une période importante — notre rapport critiquant le Programme d'anti-subversion, le rapport du Groupe consultatif indépendant constitué par le solliciteur général afin d'assurer le suivi, et l'effondrement d'une importante affaire de terrorisme par suite de la révélation de la présence de renseignements non fiables dans une demande de mandat. En conséquence, les procédures de ciblage ont été sensiblement resserrées et l'on a mis davantage l'accent sur les contrôles d'ordre administratif.

Dans notre dernier rapport annuel, nous avons exprimé l'espoir que le SCRS avait enfin «franchi le cap». Bien que nous conservions un scepticisme raisonné — ce qui est, en fait, le rôle que nous *confère* la loi — à l'égard du Service et de son travail, les résultats de la dernière année nous donnent de plus en plus confiance que le SCRS va bel et bien de l'avant.

## Sommaire

Le contrôle des organismes de renseignement et de sécurité par un organe indépendant est maintenant une idée bien établie. Au début, il a suscité une certaine résistance, mais on le perçoit maintenant de plus en plus comme un avantage. Des cadres supérieurs du FBI et de la CIA nous ont affirmé que la surveillance indépendante les a aidés à mieux canaliser leurs efforts et à devenir plus efficaces et que, à long terme, elle leur avait permis d'obtenir pour leurs travaux l'appui soutenu des autorités politiques et financières.

A notre avis, les dispositions de la *Loi sur le SCRS* touchant la surveillance et les plaintes ont fait leur preuve. En effet, nous croyons que le moment est venu d'étendre la surveillance aux autres organismes du domaine du renseignement de sécurité. Nous reprendrons cette question de façon plus détaillée à l'annexe A.

La première fois que l'idée de contrôle a été avancée au Canada, certains croyaient qu'il faudrait des organismes distincts pour s'occuper du contrôle d'une part et des plaintes d'autre part. On craignait que, si l'organisme de surveillance disposait de «pouvoirs exécutifs», même s'il ne s'agissait que d'examiner les appels touchant les cas d'habilitation de sécurité et de formuler des recommandations à ce sujet, il pourrait se confondre avec l'«establishment» et perdre de sa transparence dans les rapports présentés au Parlement et au public. On craignait également que la lourde tâche que représentent l'audition des plaintes et les enquêtes exigerait tellement de temps qu'il ne lui en resterait plus pour faire un examen plus général du rendement du Service.

Aucune de ces craintes n'était fondée. Nous espérons rallier d'autres opinions à l'idée que le processus d'examen des plaintes ne nous a pas empêchés d'être francs et aussi ouverts que le permet la sécurité nationale. Certains membres de la bureaucratie, nous en sommes conscients, aimeraient que nous soyons moins loquaces. En outre, nous n'avons pas été submergés par les plaintes au point de ne pouvoir effectuer comme il se devait l'examen plus général.

Par ailleurs, nous avons constaté que le rôle de surveillance et celui de l'examen des plaintes se complétaient à merveille. Ce que le premier nous apprend est souvent fort utile pour comprendre le contexte de l'objet du second. Par contre, les plaintes nous amènent à porter attention à certaines choses que nous n'aurions peut-être jamais découvertes autrement. Aussi nous croyons que les services d'examen des plaintes et du contrôle devraient être réunis.



Tout s'explique, naturellement, et les causes de ces problèmes sont faciles à trouver. Les SCRS était, bien entendu, tenu de poursuivre d'importantes opérations, ce qui repoussait les réformes fondamentales loin dans l'ordre de priorité. Et il ne fait aucun doute que les anciens agents de la GRC avaient du mal à mettre de côté les fières traditions de la Gendarmerie. La forte concentration mise sur le Programme d'antiterrorisme a également été source de tension. Au début, le Service a tenté de répondre aux besoins nouveaux en affectant les ressources existantes. Mais il en a résulté des difficultés réelles qui ont obligé le gouvernement à fournir de nouvelles ressources.

Par ailleurs, nous avons également décelé, au début, un manque de conviction à l'égard d'un changement véritable. Un signe de cette attitude est le fait que, pendant un certain temps, on «recrutait directement» des membres des forces policières d'une manière agressive au lieu de développer son propre programme afin d'avoir un nouveau type d'agents du renseignement possédant des compétences tant dans les domaines de la recherche et de l'analyse que dans ceux des enquêtes et de l'établissement des faits.

Une bonne partie des critiques formulées à l'égard du Service au cours des années se ramène à ceci : celui-ci a été lent à faire les ajustements nécessaires après sa séparation de la GRC. Avec le recul, il semble manifeste que l'on avait purement et simplement sous-estimé les difficultés que comportait la transition ainsi que les moyens requis par le nouveau Service. Au début, le SCRS devait compter sur la GRC pour un certain nombre de services et même pour une bonne partie de ses locaux. De plus, le premier groupe d'agents du renseignement provenait de cette dernière.

### Les cinq premières années d'existence du Service

Une autre grande question a consisté à encourager le Service à se faire le reflet plus fidèle de la société canadienne. Il en a été traité dans le rapport intitulé *Pour corriger une situation. De véritables progrès ont été faits dans le domaine du bilinguisme, mais le Service devrait faire diligence* sur d'autres points — notamment ramener le pourcentage de femmes et de membres des minorités ethniques présents dans le personnel opérationnel à un niveau se rapprochant davantage de la proportion existant au Canada.

Les pressions qui ont été exercées au sujet des techniques d'enquête et la dépendance à l'égard des organismes étrangers ont toutes deux eu une incidence sur la qualité des évaluations faites par le SCRS. Nous avons soulevé la possibilité — et le faisons à nouveau à l'annexe A — d'instituer un organisme d'évaluation distinct qui se servirait des renseignements recueillis par le SCRS et par les autres sources existantes pour conseiller le gouvernement.

La dépendance du Service à l'égard des organismes de pays alliés à titre de sources d'information a autrefois également soulevé chez nous quelques craintes. À cet égard, mentionnons à nouveau que l'échange de renseignements entre organismes est important; on ne peut abandonner cette pratique. Cependant, le Service court constamment des risques — nous en avons trouvé des cas concrets en dépit des efforts de celui-ci pour les éviter — lorsqu'il tient compte de la politique étrangère du Canada.

## Plaintes

Notre second rôle consiste à entendre les plaintes que suscitent les refus d'habilitations de sécurité dans diverses circonstances — emplois et contrats fédéraux, immigration et citoyenneté — et toute activité du Service, et à faire enquête à cet égard.

Une importante question qui n'est toujours pas tranchée est celle de déterminer si nos recommandations en faveur de l'octroi d'habilitations de sécurité devraient être exécutées. La Cour fédérale du Canada doit se prononcer à cet égard à l'automne 1989, soit à peu près au moment où le présent rapport annuel sera déposé au Parlement.

À cet égard, nous croyons que la *Loi* devrait être modifiée afin de rendre exécutoires les recommandations du CSARS. Nos motifs sont exposés à l'annexe A. À ce sujet, nous estimons important de noter que, immédiatement après notre nomination, nous avons élaboré des règles de procédure complètes visant à assurer que nos enquêtes et auditions permettent de trouver un juste équilibre entre l'équité pour le plaignant, d'une part, et la protection de la sécurité nationale, d'autre part. *Notre* examen de chaque cas a été beaucoup plus approfondi et complet que celui fait par les auteurs de la décision initiale de refuser une habilitation de sécurité.

Nous avons également constitué, au début de notre mandat, une équipe indépendante de juristes possédant une habilitation de sécurité qui leur permet de conseiller les membres du Comité au cours des enquêtes et des auditions. Cela nous a permis de nommer un avocat sur-le-champ lorsque le besoin s'est fait sentir. Nous leur sommes reconnaissants de l'aide hautement professionnelle qu'ils nous ont fournie et de l'équité dont ont ainsi pu jouir toutes les parties sur le plan de la procédure. La liste de ces juristes figure à l'annexe B.

## Grandes questions

Les observations que nous avons formulées dans nos précédents rapports annuels et spéciales ont porté sur un certain nombre de grandes questions. Au coeur de nos préoccupations réside un équilibre nécessaire entre la protection effective de la sécurité nationale et le respect des droits des particuliers. Dans le premier cas, nous recommandons, par exemple, que soient prévus des mandats d'urgence permettant au Service de répondre sur-le-champ à des besoins nouveaux. Pour ce qui est de la protection des droits des particuliers, nous avons formulé un certain nombre de recommandations clés telles le recours à un «avocat du diable» ayant pour mission de contester le bien-fondé de chaque demande de mandat, ainsi que l'imposition de limites touchant le ciblage. Il a été donné suite à ces recommandations, à tout le moins en partie. Nous reviendrons sur ces questions à l'annexe A.

Nous avons également fait valoir la nécessité, pour le SCRS, de passer de l'approche de l'enquête à celle de la recherche. Naturellement, le Service ne peut se passer entièrement des méthodes d'enquête classiques de la police — p. ex., suivre les allées et venues de personnes soupçonnées de terrorisme, écouter des conversations susceptibles de révéler des activités d'espionnage, etc., mais il nous a semblé qu'il n'exploite pas à fond les renseignements dits publics : ceux que fournissent les grands organes d'information, les travaux écrits, les documents de recherche et les autres sources d'information à la portée du grand public.

Notre rôle de surveillance entraîne pour nous trois types d'activités : suivre de près les instructions ministérielles et les modifications au Manuel des opérations, ainsi que l'utilisation des mandats et des ententes prévoyant l'échange de renseignements avec d'autres organismes canadiens et étrangers; examiner certains incidents et situations qui attirent notre attention; et, en troisième lieu, examiner en profondeur divers domaines particuliers qui feront l'objet de chapitres dans le rapport annuel et dans des rapports spéciaux destinés au solliciteur général.

Au cours des cinq années d'existence du Comité, nous avons examiné en profondeur les principales directions opérationnelles — soit celles du contre-espionnage, de l'antiterrorisme et de l'antisubversion (qui a depuis été dissoute, suivant notre recommandation), ainsi que celle de l'évaluation et de la production. Dans les limites permises par la sécurité nationale, nous reprenons, au chapitre 4 du présent rapport annuel, nos conclusions sur la Direction du contre-espionnage.

Nous avons également présenté au solliciteur général des rapports spéciaux portant sur un certain nombre de domaines particuliers. Nous en examinerons deux dans le présent rapport annuel — sciences et technologie (chapitre 6) et le mouvement pacifiste (chapitre 5). Des rapports spéciaux ont également été présentés sur le bilinguisme et les relations de travail, sur les allégations voulant que le Service n'ait pas bien exercé son mandat dans la surveillance du mouvement ouvrier, sur le triage sécuritaire touchant des questions d'immigration, sur le recrutement, la formation et le perfectionnement du personnel, ainsi que sur deux questions soulevées à la suite de plaintes.\*

A titre d'organisme de surveillance, le Comité voit son mandat limité au SCRS. Il nous a cependant été nécessaire d'aller au delà de ce cadre afin de comprendre les relations du Service avec l'ensemble de la collectivité du renseignement de sécurité. Dans le rapport annuel de l'an dernier figurent certains des renseignements que nous avons recueillis au sujet du réseau de ministères et organismes fédéraux qui s'occupent de questions de sécurité et de renseignement. Les observations que nous avons formulées à l'égard du SCRS dans divers contextes devaient tenir compte des rapports de ce dernier avec d'autres intervenants dans ce domaine.

\* Le rapport spécial sur le bilinguisme et les relations de travail a été publié en 1987 sous le titre *Pour corriger une situation*, tandis que celui qui a trait aux allégations voulant que le Service ait outrepassé son mandat dans la surveillance du mouvement ouvrier en 1988 l'a été sous le titre de *Rapport présenté, au terme de l'article 54, au solliciteur général du Canada sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier*. Le solliciteur général n'a pas publié le rapport spécial sur le triage sécuritaire touchant des questions d'immigration en raison des renseignements hautement confidentiels qu'il contenait. Il en est de même pour les deux rapports faits à la suite de plaintes.



# 1. DÉJÀ CINQ ANS . . .

Le présent rapport annuel, cinquième du genre, arrive à un moment crucial. Après cinq années d'existence, la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* doit être revue par le Parlement. Plusieurs personnes que le renseignement de sécurité intéresse sur le plan professionnel ou personnel proposeront des modifications propres à améliorer la *Loi*. Les nôtres figurent à l'annexe A du présent rapport.\*

Dans le présent chapitre d'introduction, nous passons en revue nos travaux des cinq dernières années qui ont été bien remplies et intéressantes. Ce n'est pas par sentimentalisme ni par nostalgie que nous le faisons, mais parce que nous sommes pleinement conscients — comme en témoigne le choix de l'exergue du présent rapport — de la mesure où l'avvenir est tributaire du passé. Par l'examen de nos activités de surveillance du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) au nom du Parlement et du public, nous espérons fournir comme toile de fond ce que d'autres pourraient trouver utile dans l'examen détaillé de leur position sur la *Loi* a permis de réaliser les objectifs que recherchait le Parlement en 1984.

Quant à nous, nous continuerons de croire que la *Loi* est fondamentalement bonne et qu'un organisme civil soumis à un contrôle politique bien délimité et à une surveillance indépendante répond bien aux besoins du Canada en matière de renseignement de sécurité.

## Le Comité

Une particularité de la *Loi sur le SCRS* est le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) lui-même. Aux États-Unis et en Australie, c'est le législateur qui surveille les organismes de renseignement. Au Royaume-Uni, cette tâche est essentiellement d'ordre administratif. Au Canada, les membres du CSARS sont nommés par le gouvernement en conseil après consultation, par le premier ministre, avec les chefs des partis de l'opposition à la Chambre des communes.

À notre avis, le caractère tripartite du Comité constitue un avantage. En effet, on soupçonne moins le gouvernement d'avoir le Comité dans sa manche. Par ailleurs, il nous a été facile de mettre de côté notre allégeance politique. Dans notre rôle de surveillance, nous avons pu formuler des conclusions qui recueillaient l'assentiment général. C'est en toute tranquillité d'esprit que nous avons confié à un, et parfois deux ou trois d'entre nous, la surveillance des enquêtes et des auditions ayant trait aux plaintes.

Le fait de siéger à temps partiel au sein du Comité comporte également des avantages, à notre avis. Cela nous a permis de donner une perspective plus vaste à notre travail puisque nous sommes demeurés actifs dans notre profession et au sein d'organismes de différentes régions du Canada. Nous avons ainsi pu écarter le danger de devenir un rouage de l'«establishment» d'Ottawa et grâce à un personnel compétent et agressif, nous sommes demeurés au-dessus de tout.

La *Loi* nous confère deux rôles : la surveillance ainsi que la tenue des enquêtes et des auditions ayant trait aux plaintes.

\* Afin de faciliter la tâche de ceux qui participent à la révision de la *Loi*, l'annexe «A» reprend le texte publié dans le livret *Modifications à la loi*.





---

La collecte de renseignements : établir l'équilibre entre l'offre et la demande...	74
Bureau du renseignement extérieur	76
Divulgateion de l'information	77
Ressources humaines	78
Rapports et résumés du Comité	78
Avocats du CSARS	79
C Instructions ministérielles	81
D Résumé des plaintes	83
E Participants à un colloque sur la Loi sur le SCRS	87
F Répertoire du personnel	89

---

6.	Sciences et technologie	39
	Grand nombre d'intervenants	39
	Le système	40
	Les opérations du SCRS	41
	La menace	41
	Recommandations	42
7.	Au SCRS	43
	Recrutement	43
	Représentation équitable	43
	Bilinguisme	44
	Relations de travail	45
	Utilisation du polygraphe	45
	Locaux	46
	Relations publiques	46
8.	Plaintes	47
	Plaintes reçues en 1988-1989	47
	Exposés du SCRS	48
	Habilitations de sécurité du ministère de la Défense	49
9.	Au CSARS	53
	Présentation de rapports au Parlement	53
	Rayonnement	53
	Administration	54
Annexes		
A	Modifications à la Loi	57
	Le mandat du SCRS : «s'occuper des menaces envers la sécurité du Canada»	57
	Alinéa 2d) (subversion interne)	57
	Alinéa 2b) (activités influencées par l'étranger)	58
	Mettre fin à l'isolement	61
	Procédures applicables aux griefs	62
	Mandats	62
	L'avocat du diable	64
	Accès aux décisions du Cabinet	64
	Contrôle des finances	65
	«Divulgateurs»	66
	Audiences à la suite du dépôt d'une plainte	66
	Habilitations de sécurité	68
	Effet des recommandations du Comité relativement aux plaintes dont il est saisi	69
	Accès à l'information et protection de la vie privée	70
	La Loi sur la preuve au Canada — I	70
	La Loi sur la preuve au Canada — II	71
	La question de la responsabilité	72

# TABLE DES MATIÈRES

1.	Déjà cinq ans .....	1
	Le Comité .....	1
	Surveillance .....	2
	Plaintes .....	3
	Grandes questions .....	3
	Les cinq premières années d'existence du Service .....	4
	Sommaire .....	5
	Travaux inachevés .....	6
2.	Contrôle .....	7
	Instructions ministérielles .....	7
	Ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux .....	8
	Ententes avec l'étranger .....	9
	Mandats .....	10
	Divulgations dans l'intérêt public .....	11
	Statistiques sur les activités opérationnelles .....	11
	Actes illégaux .....	12
	Rapports spéciaux .....	12
	Consultations et enquêtes .....	13
	Collecte de renseignements sur des États et des ressortissants étrangers .....	14
	Rapport du directeur et certificat de l'inspecteur général .....	14
	Divulgations non autorisées .....	15
3.	Opérations du SCRS .....	17
	Recours aux mandats judiciaires .....	17
	Accès au CIPC .....	18
	Filtrage de sécurité .....	19
	Analyse et production .....	19
	Programme antiterrorisme .....	21
	Air India et Narita .....	22
	Le SCRS et les autochtones .....	23
	Àntisubversion .....	23
	Epuration des dossiers .....	24
4.	Opérations de contre-espionnage .....	25
	Notre étude .....	26
	Ciblage .....	26
	Enquêtes .....	28
	Conclusions .....	30
5.	Le SCRS et le mouvement pacifiste .....	31
	Notre étude .....	31
	La paix — Contexte .....	32
	Avant 1988 .....	33
	1988, l'année charnière .....	35
	Conclusions et recommandations .....	38



*Nous appelons notre avenir l'ombre de lui-même que  
notre passé projette devant nous*

Marcel Proust

[En-tête de lettre]

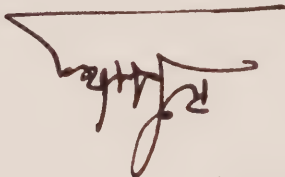
Le 30 septembre 1989


L'honorable Pierre Blais, c.p., député, c.r.  
Solliciteur général du Canada  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6  
Monsieur le Ministre,

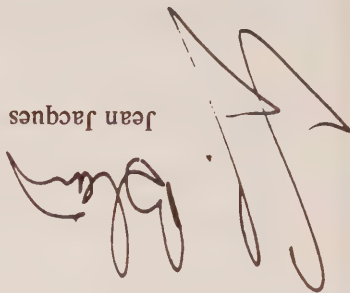
Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous soumettons au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice financier 1988-1989.

Vous agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le président,

  
Ronald G. Atkey, c.p., c.r.

  
Frank McGee, c.p.

  
Jean Jacques Blais, c.p., c.r.

  
Saul M. Cherniack, c.p., c.r.  
  
Paule Gauthier, c.p., c.r.

ISBN 0-662-56937-7

N° de cat. JS71-1/1989

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1989

(613) 990-8441 : Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert de 7h30 à 18h00, heure d'Ottawa.

K1P 5W5

Ottawa (Ontario)

C.P. 2430, succursale D

365, avenue Laurier ouest

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

1988-1989

# Rapport annuel

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ



094350016







COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS  
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

# Rapport annuel

1988-1989

Canada







OCT 7 1992



